ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

BRUNA ROHR REISDOERFER

A POLARIDADE, A BALANÇA DE AMEAÇAS E AS CAPACIDADES MILITARES DA UNIÃO EUROPEIA NO PÓS-GUERRA FRIA

Rio de Janeiro

2018

BRUNA ROHR REISDOERFER

A POLARIDADE, A BALANÇA DE AMEAÇAS E AS CAPACIDADES MILITARES DA UNIÃO EUROPEIA NO PÓS-GUERRA FRIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Ciências Militares.

Orientador: Prof. Dr. João Marcello Pereira Dalla Costa

Rio de Janeiro

2018

R375p Reisdoerfer, Bruna Rohr

A polaridade, a balança de ameaças e as capacidades militares da União Europeia no Pós-Guerra Fria. / Bruna Rohr Reisdoerfer. —2018.
127 f. : il. ; 30 cm.

Orientação: João Marcello Pereira Dalla Costa
Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.
Bibliografia: f. 97-108.

1. INTEGRAÇÃO EM DEFESA. 2. POLÍTICA DE SEGURANÇA E DEFESA COMUM. 3. UNIÃO EUROPEIA. 4. OTAN I. Título.

CDD 355.0332

BRUNA ROHR REISDOERFER

A POLARIDADE, A BALANÇA DE AMEAÇAS E AS CAPACIDADES MILITARES DA UNIÃO EUROPEIA NO PÓS-GUERRA FRIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Ciências Militares.

Orientador: Prof. Dr. João Marcello Pereira Dalla Costa

Aprovada em: Rio de Janeiro, 23 de janeiro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

____

Profº. Drº. João Marcello Pereira Dalla Costa - Orientador
ECEME

____

Profª. Drª. Andrea Ribeiro Hoffmann - PUCRJ

____

Profº. Drº. Carlos Frederico de Souza Coelho – ECEME

RESUMO

O objetivo geral do trabalho é entender como ocorre a cooperação em defesa na União Europeia no pós Guerra Fria. Parte-se do seguinte problema de pesquisa: qual é o impacto da polaridade e da natureza das ameaças europeias do pós Guerra Fria na estrutura e capacidades militares da Política de Segurança e Defesa Comum (PSDC) da União Europeia? Trabalha-se com dois argumentos complementares, um em nível de estrutura do Sistema Internacional e outro em nível da região: i) a polaridade do Sistema Internacional e a natureza das ameaças no pós Guerra Fria incentiva as potências europeias a utilizar a PSDC como instrumento complementar às capacidades nacionais para consecução de seus objetivos nacionais de segurança. Por isso, a PSDC se caracteriza por estrutura multinacional variada, com iniciativas sub-regionais lideradas pelos países centrais, elementos permanentes e temporários de comando e controle, instituições intergovernamentais e certa duplicação de capacidades. ii) A PSDC no pós Guerra Fria é uma resposta dos países europeus à pressão americana por divisão de custos no Sistema Internacional e ao seu distanciamento devido à posição de balanceamento offshore para com a Europa. Nesse sentido, as capacidades e a estrutura da PSDC parecem estar desenhadas de forma complementar, não intencional, à OTAN e visam desenvolver uma política de longo prazo de “bom parceiro” para com os EUA, buscando barganhar com essa posição. Para tanto, analisou-se a estrutura e as ameaças do Sistema Internacional no pós Guerra Fria; mapeou-se os principais acontecimentos de 1990 a 2016 (Brexit) da cooperação em defesa na Europa; detectou-se quantitativa e politicamente o engajamento dos Estados Unidos com a defesa europeia desde o pós Guerra Fria e identificou-se a estrutura e os ativos militares disponíveis na PSDC. Utiliza-se como principal metodologia o rastreamento de processo. Complementarmente, desenvolveu-se análise de conteúdo implícito e explícito; visita à OTAN, ao Estado-Maior da União Europeia, ao Parlamento Europeu e entrevista em profundidade semiestruturada com três militares europeus: i) Coronel Peter Kallert, Coordenador Executivo (EXCO) do Gabinete do Presidente do Comitê Militar da União Europeia, ii) Coronel Holger Koch, Chefe Adjunto da Seção de Política Militar da Representação Permanente da Alemanha junto à União Europeia e iii) por motivos de confidencialidade, o terceiro militar não quis ser citado. O trabalho se baseia na explicação do realismo neoclássico sobre a cooperação em defesa na Europa.

Palavras-Chave: Integração em Defesa, Política de Segurança e Defesa Comum, União Europeia, OTAN.

ABSTRACT

The overall objective of the work is to understand how defence cooperation takes place in the European Union in the post-Cold War period. The following research problem emerges: what is the impact of the polarity and nature of the European post-Cold War threats on the military structure and capabilities of the European Union Common Security and Defence Policy (CSDP)? There are two complementary arguments, one at the level of the International System structure and the other at the regional level: i) the polarity of the International System and the nature of the threats in the post-Cold War encourages the European powers to use CSDP as a national capacity complementary tool to achieve their national security objectives. For this reason, the CSDP is characterized by a varied multinational structure, with sub regional initiatives led by central countries, permanent and temporary elements of command and control, intergovernmental institutions and a certain doubling of capabilities. ii) CSDP in the post-Cold War era is a response from European countries to US pressure for cost sharing in the International System and their distancing due to the position of offshore balancing with Europe. In this sense, the capabilities and structure of the CSDP seems to be designed in a complementary, not intentional, way with NATO and aim to develop a long term "good partner" policy towards the US, seeking to bargain with this position. Therefore, the structure and threats of the International System in the post-Cold War period were analyzed; the main events from 1990 to 2016 (Brexit) of defence cooperation in Europe were mapped; the United States' engagement with European defence since the post-Cold War period has been quantitatively and politically detected and the military structure and assets available at the CSDP were identified. Process tracing is used as the main methodology. Complementarily, it was carried out an implicit and explicit content analysis; a visit to NATO, to the European Union Military Staff, to the European Parliament and an in-depth semi-structured interview with three European military: i) Colonel Peter Kallert, Executive Coordinator (EXCO) of the Office of the President of the Military Committee of the European Union; ii) Colonel Holger Koch, Deputy Head of the Military Policy Section of the Permanent Representation of Germany to the European Union; and iii) for reasons of confidentiality, the third military did not want to be quoted. The work is based on the explanation of neoclassical realism about defence cooperation in Europe.

Keywords: Defence Integration, Common Security and Defence Policy, European Union, NATO.

LISTA DE GRÁFICOS

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

SUMÁRIO

PRÓLOGO

Uma das etapas da pesquisa de campo desenvolvida neste trabalho, qual seja, a visita à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ao Estado-Maior da União Europeia e ao Parlamento Europeu - com suas respectivas apresentações institucionais - representou um passo importante para a oportunidade de avanço na área dos estudos de defesa no Brasil e para a cooperação civil militar tão necessária ao país. Isso porque eu fui a primeira civil e a primeira mulher a ter permissão para acompanhar parte dos eventos da Viagem de Estudos Estratégicos (VEE) Internacional que compõe o Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (CPEAEx), oferecido pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) aos principais coronéis da força (etapa essencial para o generalato)[1]. Convém mencionar também, que a minha turma do mestrado acadêmico em ciências militares na ECEME (2016/01) foi apenas a segunda turma a aceitar civis. Ademais, a oportunidade de encontrar os coronéis alunos na VEE Internacional surgiu quando da minha participação na VEE nacional com os majores alunos do Curso de Comando e Estado-Maior (CCEM) da ECEME[2] – também sendo uma das primeiras alunas civis a participarem.

Dessa forma, a experiência da pesquisa de campo foi importante para complementar os estudos já em andamento ao longo do mestrado, trazendo uma visão mais completa do objeto de pesquisa e valorizando, assim, a produção científica desenvolvida na Escola. Portanto, esse trabalho representa o primeiro esforço e a esperança de que a minha participação nesses eventos seja só o início de um movimento que veio para ficar. Pois, o resultado desses dois anos de mestrado acadêmico dentro de uma das principais instituições de ensino militar no país, com toda a gama de experiências inéditas tanto para mim quanto para o exército brasileiro, demonstrou que somar esforços é melhor do que dividir e que juntos podemos ir mais longe. Isto é - fazendo analogia ao tema de pesquisa - a integração se mostrou (desde o processo de concepção da pesquisa até as suas conclusões) uma opção estratégica para o desenvolvimento das partes envolvidas.

---

[1] A VEE Internacional visa complementar os conhecimentos desenvolvidos pelos coronéis alunos sobre Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Planejamento Estratégico e Elaboração de Cenários Prospectivos, dentre outras habilidades importantes para a tomada de decisão política-estratégica no Estado-Maior do Exército.

[2] O meu agradecimento especial ao Coronel Wilton Lopes, chefe da divisão de ensino da ECEME, por ter levado ao comando da Escola a ideia de interligar a minha pesquisa de mestrado com a viagem do CPEAEx. São esforços como este que fazem efetivamente a diferença para o desenvolvimento dos estudos de defesa entre civis e militares no Brasil.

1 INTRODUÇÃO

Até o fim da Segunda Guerra Mundial, havia o predomínio da cooperação em defesa na forma de alianças militares. Durante a Guerra Fria e especialmente ao seu término, vemos a emergência de um novo padrão, orientado para a cooperação militar também em tempos de paz e servindo como instrumento da Política Externa e de Segurança (REZENDE, 2013, p. 26, 29). A cooperação em defesa na Europa iniciada no pós Segunda Guerra Mundial com o Tratado de Bruxelas em 1948 e a criação da União da Europa Ocidental em 1954 (WEU, 2017) marca o início da atual Política de Segurança e Defesa Comum (PSDC) da União Europeia – ainda que os primeiros esforços apresentassem objetivos diferentes dos atuais e com adesão restrita a alguns países (EUROPEAN FOREIGN POLICY UNIT, 2017). O fim da Guerra Fria e da ordem bipolar alterou o ambiente de segurança na Europa, colocando em questão a arquitetura herdada do período anterior e criando espaço para iniciativas autônomas europeias de segurança e defesa (JONES, 2007; FAWCETT, 2008). Apesar de diferenças doutrinárias e de engajamento entre os três maiores orçamentos de defesa europeu: Alemanha, França e Reino Unido; é durante os anos 1990 e 2000 que há a criação e o aprofundamento das instituições de segurança e defesa da União Europeia (JONES, 2007).

Sob este contexto, surgiu o objetivo do trabalho: entender como ocorre a cooperação no pós Guerra Fria na União Europeia, em um assunto tão sensível. Parte-se do problema de pesquisa: qual é o impacto da polaridade[3] e da natureza das ameaças europeias do pós Guerra Fria na estrutura e capacidades militares da Política de Segurança e Defesa Comum (PSDC) da União Europeia? Trabalha-se com duas hipóteses complementares, uma em nível de estrutura do Sistema Internacional e outra em nível da região:

a) A polaridade do Sistema Internacional e a natureza das ameaças no pós Guerra Fria incentiva as potências europeias a utilizar a PSDC como instrumento complementar às capacidades nacionais para consecução de seus objetivos nacionais de segurança. Por isso, a PSDC se caracteriza por estrutura multinacional variada com iniciativas sub-regionais lideradas pelos países centrais, elementos permanentes e temporários de comando e controle, instituições intergovernamentais e certa duplicação de capacidades.
b) A PSDC no pós Guerra Fria é uma resposta dos países europeus à pressão americana por divisão de custos no Sistema Internacional e ao seu distanciamento

---

[3] Utiliza-se a definição de Waltz (2002, p. 96) de que a polaridade é a distribuição das capacidades materiais entre os países centrais do Sistema Internacional.

> devido à posição de balanceamento offshore para com a Europa. Nesse sentido, as capacidades e a estrutura da PSDC parecem estar desenhadas de forma complementar à OTAN e visam desenvolver uma política de longo prazo de "bom parceiro" com os Estados Unidos (EUA), buscando barganhar com essa posição.

Para tanto, mapeou-se os principais acontecimentos de 1990 a 2016 (Brexit) da cooperação em defesa na Europa; detectou-se quantitativa e politicamente o engajamento dos Estados Unidos com a defesa europeia desde o pós Guerra Fria; analisou-se a estrutura e as ameaças do Sistema Internacional no pós Guerra Fria e identificou-se a estrutura e os ativos militares disponíveis na PSDC. Optou-se por não incorporar diretamente análise dos impactos do processo de saída do Reino Unido da União Europeia, chamado de Brexit, pois tal assunto ainda produz inúmeras incertezas. O Coronel Peter Kallert (Coordenador Executivo (EXCO) do Gabinete do Presidente do Comitê Militar da União Europeia) relatou que ainda não há negociações nesta área e que ninguém sabe ao certo que rumo terá o processo para a área de defesa, pois não há regulamentações que visam bloquear a cooperação com o Reino Unido, como também não se prevê mecanismos de manutenção da mesma (ANEXO C). Todavia, convém destacar que o Reino Unido pode continuar cooperando como país associado ou através da OTAN (EEAS, 2016a); e como será demostrado ao longo do trabalho, ele mais do que querer, parece necessitar da cooperação em defesa na Europa (ocupando papel central nas aproximações que levaram ao desenvolvimento da PSDC). Ademais, para que uma análise mais estruturada e previsível possa ser feita, é necessário analisar o processo de criação e as especificidades da PSDC e após, como futura agenda de pesquisa, desenvolver análises acerca do Brexit.

Desde o início dos movimentos de institucionalização da cooperação europeia no pós Segunda Guerra Mundial, há várias teorias acerca do processo europeu. Entendimentos diferentes da variável dependente, isto é, do que se entende por integração e cooperação levam a diferentes vertentes teóricas. Portanto, os termos integração e cooperação não possuem consenso sobre os seus significados, levando ao debate de se o regionalismo é um processo ou um resultado[4] (ROSAMOND, 2000, p. 9-14). Dessa forma, entende-se que a escolha por uma definição mais generalizada atende melhor aos propósitos deste trabalho, uma vez que quando se trata de integração em defesa na Europa, há modelos e velocidades

[4] A visão mais comum é a que Tanya Börzel descreve (2016, p. 12-13): a integração representaria resultados mais profundos de regionalismo, nos quais as instituições tem centralidade. Já a cooperação, diria respeito a processos nos quais as dinâmicas são estado cêntricas. Ambas definições seriam, por essa visão, pontos extremos em um espectro contínuo e os esforços teóricos do pós Guerra Fria teriam como principal desafio explicar porque o regionalismo em determinados assuntos e períodos se move para um ou outro lado do espectro.

variadas e um termo generalizado consegue englobar estas diferenças. Adota-se, então, a definição de William Wallace (1990) de integração: “a criação e manutenção de padrões intensos e diversificados de interação entre unidades previamente autônomas” (WALLACE, 1990, p. 9, tradução própria) [5]. Ademais, compartilhamos a sua visão de que a integração possui dois níveis, o formal e o informal. O formal consiste nos resultados concretos (instituições, políticas, tratados, ações legislativas...) que emergiram do consentimento político das entidades envolvidas e que estão incorporadas às instituições da União Europeia. O informal é caracterizado por processos que possuem consequências efetivas na integração, mas que não tiveram intervenção oficial dentro da União Europeia (WALLACE, 1990, p. 8-12). Isto é, são as aproximações bilaterais ou entre grupos pequenos de Estados fora das instituições da União. Portanto, a integração se constitui em um resultado e em um processo (ROSAMOND, 2000), exatamente como ocorre quando se trata de defesa europeia.

Integração regional é uma das agendas de pesquisa centrais nas Relações Internacionais, pois é um fenômeno que transforma estruturas políticas e organizações sociais (HILL; SMITH, 2005). O foco do estudo recai somente sob a integração na área da defesa, pois como será explicitado ao longo da dissertação, a integração em defesa na União Europeia tem dinâmica própria compatível, mas não determinada, pelas demais instituições europeias como o Conselho Europeu ou a Comissão Europeia. As instituições de defesa da PSDC têm autonomia de ação e estão fortemente interligadas com os governos nacionais, pois elas só atuam quando há países líderes nas iniciativas e quando houver consenso. Ademais, seu orçamento só se mantém com a contribuição voluntária dos países. Pode-se dizer, então, que são os governos nacionais que dirigem a PSDC e não o contrário (KEOHANE, 2016, p. 10; DYSON, 2010; GRAVE, KEOHANE, 2009). Por isso, quando se trata de defesa, uma abordagem teórica que coloque as instituições como protagonistas do processo de integração europeu nesta área e os Estados como secundários, negligencia a principal força que gera o processo. Por defesa entende-se o conjunto das ações estatais de planejamento militar que visam garantir a segurança nacional (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, [s.d]). Isto é, ela é a vertente militar da segurança nacional (ALSINA JÚNIOR, 2003, p. 55). Portanto, tratamos a integração em defesa da União Europeia, como sendo os processos formais e informais de integração no campo militar entre unidades previamente autônomas.

Como será melhor justificado e explicado no capítulo teórico, o modelo de análise do trabalho se baseia majoritariamente na explicação do realismo neoclássico. Segundo Dyson

[5] Do original em inglês: “the creation and maintenance of intense and diversified patterns of interaction among previously autonomous units” (WALLACE, 1990, p. 9).

(2010), as ações estatais são condicionadas pela estrutura do Sistema Internacional e pelas relações de poder, mas as variáveis internas agem como intervenientes, determinando o tempo e a forma de resposta dos Estados às pressões estruturais (DYSON, 2010). Dessa forma, o realismo neoclássico funde proposições estruturais do realismo estrutural a proposições a nível da agência do realismo clássico (RYNNING, 2010, p. 11). Portanto, para o realismo neoclássico, a PSDC é direcionada pelas dinâmicas de poder do Sistema Internacional, mas sua forma e tempo de resposta são moldados pela população europeia, respondendo a suas próprias ambições e desejos (RYNNING, 2011, p. 14).

O programa de pesquisa realista no geral pode conter diferentes visões sobre a PSDC, mas todas as vertentes têm como proposição fundamental o argumento de que a PSDC é uma ação dos Estados europeus para lidarem com as dinâmicas de poder no continente e nenhuma entende a PSDC como uma ação definitiva para transformar a Europa em um ator securitário per se (RYNNING, 2011, p. 14). Em consoante com esta visão, no trabalho a União Europeia é tratada como um ator político, mas não unitário e sim influenciado pelas dinâmicas estatais que as forma. Conclui-se que a polaridade do pós Guerra Fria levou os Estados Unidos a atuarem como balanceador offshore para a Europa, utilizando a OTAN para manter o equilíbrio de poder da região, bem como para diluição de custos em manter a ordem internacional. A natureza híbrida das ameaças do pós Guerra Fria e seu paradigma tecnológico pressiona os países europeus por modernização. Portanto, como resultado da reação às dinâmicas internacionais, parece haver certa divisão informal e não intencional de funções entre a OTAN e a PSDC (com a primeira focada em operações de alta intensidade ao redor do mundo e a segunda em operações de baixa e média intensidade em sua vizinhança geopolítica). Por isso também, a PSDC é estruturada de forma a complementar as capacidades nacionais e tem sua estrutura majoritariamente e intencionalmente intergovernamental a fim de dar maior capacidade de decisão às instituições da PSDC, mais do que um arranjo militar supranacional. Isso se deve, pois, como a PSDC só se mantém se os países assim desejarem e ações são tomadas se tiverem países líderes; a suas decisões são efetivamente a vontade dos Estados participantes. Por isso sua representatividade parece ser grande e seu processo decisório menos volátil. Por isso também, argumenta-se que, o modelo de integração em defesa na União Europeia no pós Guerra Fria se dá de baixo para cima (dos Estados para a União) e de forma reativa às dinâmicas do Sistema Internacional.

O estudo visa contribuir para o debate acerca das estratégias nacionais no campo da defesa no século XXI. O trabalho, ao analisar como ocorre a integração em defesa na União Europeia no pós Guerra Fria e qual o impacto do Sistema Internacional nessa dinâmica,

auxilia também no estudo da conflitualidade contemporânea e, por conseguinte, na determinação de padrões de comportamento estatais e seus resultados quando relacionados à cooperação em defesa. Cabe atentar que o entendimento das dinâmicas de defesa europeias torna-se importante para traçar padrões e motivações que podem auxiliar no entendimento ou servir de conclusões para outros movimentos de integração em defesa – especialmente as aproximações no Conselho de Defesa da União das Nações Sul Americanas (UNASUL), estratégicas para a defesa brasileira (BRASIL, 2012, p. 34). Ademais, desenvolver visão a partir do Brasil sobre os padrões de ação dos países europeus torna-se estrategicamente importante também para a defesa brasileira, pois França e Reino Unido possuem territórios e exercem influência no Atlântico Sul e na América do Sul (entorno estratégico brasileiro (BRASIL, 2012)) e disponibilizam apoio à presença militar estadunidense nas chamadas "localidades de operação avançada" na América Central e fachada do Pacífico (BECKER, 2005, p. 79). França e Reino Unido firmaram acordo para cooperação em capacidade de projeção em 2010 (Acordos de Lancaster) (UNITED KINGDOM, 2010) e o Ministério da Defesa do Reino Unido anunciou que em 2017 haverá modernização e aumento do poder de combate da Marinha Real, focando a manutenção da presença do Reino também no Caribe, Atlântico Norte e Sul (MINISTRY OF DEFENCE, 2017). Além disso, o Brasil possui projetos de cooperação militar estratégicos especialmente com França (submarino nuclear), Alemanha (nova família de blindados Leopard) e Suécia (caça Gripen).

1.1 METODOLOGIA DE TRABALHO

A principal técnica utilizada para desenvolver o estudo de caso foi o rastreamento de processo (do inglês, process tracing) (EVERA, 1997). Como complemento, foi desenvolvida análise de conteúdo implícito e explícito (BARDIN, 2002) de fontes primárias, discursos; revisão bibliográfica e pesquisa de campo composta por: entrevista em profundidade semiestruturada (MOORE, 2014) com militar representante da PSDC e da Alemanha; visita ao quartel general da OTAN, ao Estado Maior da União Europeia e ao Parlamento Europeu, todos em Bruxelas. O principal modelo de análise utilizado é o realismo neoclássico (DYSON, 2010).

Segundo Evera (1997, p. 68), o estudo de caso permite criar explicações ao buscar os motivos para ocorrência do caso específico e ao buscar o fenômeno geral do qual essas causas e efeitos fazem parte. Podemos, pois, desenvolver explicações gerais que podem ser aplicadas a outros casos. Uma das técnicas para esse procedimento é o rastreamento de processo. Ele reconstrói as etapas do processo que levou à formação do caso em análise. Assim, pode-se

controlá-las, criticá-las e identificar a presença ou a falta de um antecedente (VENNESSON; WIESNER, 2014). Para desenvolvê-lo, deve-se ter em mente a pergunta: “(...) se a explicação está correta, qual deverá ser o processo que conduz ao resultado de interesse?” (VENNESSON; WIESNER, 2014, p.95, tradução própria).[6] Portanto, será reconstruída cada etapa do processo de constituição e aprofundamento da PSDC no pós Guerra Fria, buscando analisar se a relação causal - a saber: a natureza das ameaças e a polaridade no pós Guerra Fria condicionam a estrutura e as capacidades militares da PSDC – e as hipóteses do trabalho conduzem aos resultados observados. Através do processo, acredita-se que será possível reconstruir a cadeia de eventos que levam a PSDC a ser caracterizada pelo predomínio da cooperação intergovernamental, estruturas de comando ad hoc, estrutura variada e certa complementariedade não oficial com a OTAN.

Como complemento ao rastreamento de processo, foi desenvolvida análise de conteúdo explícito e implícito (BARDIN, 2002) de documentos oficiais (doutrina declarada, notas, tratados) e de discursos para detectar a posição oficial dos países analisados, bem como de fontes não oficiais (jornais, opinião de especialistas) para determinar se a doutrina declarada tem paridade com a ação efetiva dos países. A análise de conteúdo permite analisar qualquer forma de comunicação, desde documentos escritos até fotografias e gestos e leva em consideração o contexto (social, cultural e psicológico) e as intenções contidas na comunicação implícita e explícita (BARDIN, 2002, p. 23). Por isso utilizou-se também, a análise de conteúdo para analisar as entrevistas semiestruturadas realizadas. Através de descrições sistemáticas, que fazem o levantamento de indicadores, pode-se reinterpretar as mensagens contidas nestas comunicações e chegar a um nível de compreensão mais profundo (CAVALCANTE; CALIXTO; PINHEIRO, 2014, p. 14). De forma simplificada, a análise de conteúdo se desenvolve em três etapas: pré-análise, codificação e interpretação (CAVALCANTE; CALIXTO; PINHEIRO, 2014, p. 16). Na pré-análise foi desenvolvida a relação causal do trabalho, a ser analisada no conteúdo. Na etapa da codificação, os materiais foram categorizados conforme dois níveis de influência no processo de cooperação em defesa na Europa (correspondentes às duas hipóteses de trabalho). Por fim, as categorias foram analisadas sob a ótica do realismo neoclássico e encaixadas no rastreamento de processo.

Foi desenvolvida também, pesquisa de campo com visita e apresentação institucional no quartel general da OTAN e no Estado-Maior da União Europeia (EMUE), ambas

---

[6] Do original em ingles: “(…) if this explanation is correct, what would be the process leading to the outcome of interest?” (VENNESSON; WIESNER, 2014, p. 95).

instalações localizadas em Bruxelas[7]. No EMUE, a apresentação ficou a cargo do Ten Gal Esa Pulkkinen (Finlândia), Diretor Geral do EMUE. Na OTAN, as apresentações foram feitas por uma série de militares: LT Gal Steven M. Shepro (Estados Unidos) (Vice-Presidente do Comitê Militar da OTAN), LT Col Alan Kiilerich (Dinamarca), Col Browson (Estados Unidos) (Estado-Maior Internacional), LT Col James Sink (Estados Unidos) (Divisão de Segurança e Inteligência Conjunta), Major Steven Leroy (Bélgica) (Divisão de Cooperação Securitária Internacional), LT Col Robert Hart (Canadá) (Divisão de Cooperação Securitária Internacional). Os detalhamentos e percepções das visitas encontram-se nos anexos.

As entrevistas semiestruturadas em profundidade (MOORE, 2014) ocorreram com três militares europeus: i) Coronel Peter Kallert, Coordenador Executivo (EXCO) do Gabinete do Presidente do Comitê Militar da União Europeia (possibilitando analisar as percepções e discursos de um militar da instância militar supranacional máxima da PSDC); ii) Coronel Holger Koch, Chefe Adjunto da Seção de Política Militar da Representação Permanente da República Federal da Alemanha junto à União Europeia (possibilitando ter contato com a posição oficial estatal de um dos principais atores da PSDC) e iii) por motivos de confidencialidade, o terceiro militar não quis ser citado. Todas as entrevistas foram desenvolvidas pela pesquisadora em Bruxelas no dia 16 de outubro de 2017, nas respectivas instalações. Dessa forma, elas trouxeram percepções e explicações importantes das duas bases para tomada de decisão militar na PSDC: o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) e o Comitê de Representações Permanentes (COREPER). Isso facilitou o entendimento da estrutura institucional completa da PSDC, que é composta justamente por esses dois pilares. O roteiro das entrevistas e a interpretação das respostas dos entrevistados estão nos anexos deste trabalho. Complementarmente, foi possível visitar uma sessão plenária do Diretório Geral para Políticas Externas da União Europeia com o Brasil, o hemiciclo onde ocorrem as sessões plenárias em Bruxelas e o parlamentarium, uma espécie de museu interativo sobre a história e as instituições da União Europeia. A pesquisa de campo permitiu ter uma visão completa da PSDC, pois foi possível entrar em contato com diferentes esferas de ação (desde a esfera nacional, a da OTAN, a militar executiva e a militar política).

Organizou-se a pesquisa e as hipóteses em dois níveis de análise (em adaptação ao realismo neoclássico de Dyson (2010): i) o nível da estrutura do Sistema Internacional, trazendo a análise do impacto da polaridade nas dinâmicas de defesa da região e ii) o nível da

---

[7] Convém explicitar que como as visitas foram feitas acompanhando a turma de coronéis alunos do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (CPEAEx), as apresentações e seu conteúdo devem ser analisadas sob este contexto de diplomacia de defesa.

região, trazendo as explicações da balança de ameaças e de oportunidades para a estrutura da PSDC. Ao final do estudo das dinâmicas dos dois níveis cruzaram-se as informações obtidas. Assim, é possível verificar, na conclusão, as relações e o impacto de um nível em outro. O trabalho foi dividido em dois capítulos de desenvolvimento (além do capítulo teórico, da introdução e da conclusão) que visam abordar as relações entre os níveis de análise. A ordem dos capítulos está estruturada conforme o desenvolvimento da metodologia que visa reconstruir o processo que gerou a atual estrutura da integração em defesa europeia. Após essa reconstrução, se entenderá a lógica da cooperação em defesa no pós Guerra Fria e será possível, então, tecer conclusões acerca da estrutura atual da PSDC.

Para desenvolver a análise do impacto da polaridade nas dinâmicas de defesa da região, foi desenvolvida análise acerca do fim da bipolaridade com a dissolução da União Soviética e mapeada a consequente evolução da presença americana no continente e o seu engajamento em prover a segurança europeia. Este esforço consiste em: i) verificar a evolução da presença de armamentos e militares americanos na Europa e ii) analisar a posição do país em relação à OTAN e ao continente europeu. Além disso, foi verificada a mudança no padrão de interações, na natureza e na percepção de ameaças ao longo do tempo (através de mapeamento da mudança nas variáveis de percepção de ameaças de Walt (1987), descritas e explicadas no capítulo teórico); auxiliando a detectar também, impacto de possível novas mudanças de polaridade nos anos 2000[8]. Para tanto, foi desenvolvida uma espécie de linha do tempo, demonstrando a evolução histórica da integração em defesa na União Europeia de 1990 até 2016 e as mudanças ocorridas na PSDC. Para analisar as dinâmicas a nível regional, além da linha do tempo, foi analisada a estrutura de comando da União Europeia, a estrutura de tomada de decisão, a política de defesa declarada, as iniciativas militares que se interligam com as da União Europeia e sua relação com a OTAN. Dessa forma, é possível entender como se estrutura a integração em defesa e detectar se há forte influência das dinâmicas a nível internacional.

[8] Não há consenso na literatura acerca da atual polaridade do Sistema Internacional. Por isso, o objetivo da análise do impacto da polaridade nas dinâmicas de defesa da PSDC não é discutir qual é a distribuição mundial de poder e sim, quais são e se há impactos da distribuição de poder mundial na integração em defesa na União Europeia. Por isso, essa análise é realizada através de indicadores regionais como padrão de interações e percepção de ameaças.

2 AS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E OS ESTUDOS EUROPEUS: CENTRALIDADE DAS INSTITUIÇÕES X CENTRALIDADE DO ESTADO

Desde o início do moderno sistema de Estados - e antes mesmo da sistematização de um campo teórico sobre as relações internacionais – há estudos sobre as motivações e as consequências dos movimentos de integração entre unidades políticas (por exemplo, os trabalhos de Abbé de Saint-Pierre, Montesquieu, Imannuel Kant, entre outros) (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 1). Com a evolução da integração na Europa no pós Segunda Guerra Mundial, emergem debates mais sistematizados e aprofundados em torno de vertentes teóricas sobre a finalidade e o papel dessas instituições no Sistema Internacional.

O debate acerca da integração na Europa possui dois corpos principais de teoria: i) os chamados Estudos Europeus, com alguns teóricos defendendo que o processo de integração na Europa é único, com características únicas e que por isso deve ter seu próprio corpo de teoria. Segundo estes autores, o caso europeu não poderia, portanto, servir para elaboração de generalizações sobre o processo de integração de modo geral como pretendem os teóricos de relações internacionais (ROSAMOND, 2000, p. 15-16). ii) As Teorias das Relações Internacionais que entendem que o processo europeu pode ser analisado como uma opção de conduta frente ao efeito do Sistema Internacional. Isto é, como uma instância do regionalismo na política global, permitindo a generalização teórica de suas dinâmicas para comparação com outros movimentos regionais (ROSAMOND, 2000, p. 15). Este capítulo visa proporcionar ferramentas analíticas para entender como ocorre a cooperação em defesa na Europa. Ele se estrutura de forma a apresentar brevemente o principal debate teórico, com o qual o referencial teórico escolhido (o realismo neoclássico) dialoga. Dessa forma, será possível entender onde o trabalho se enquadra na literatura especializada.

Quanto aos Estudos Europeus, o foco será dado ao debate supranacionalistas x intergovernamentalistas, porque esse debate analisa dois modelos de integração que sumarizam as principais questões referentes à análise das instituições da União Europeia: elas apresentam dinâmica própria ou são influenciadas pelas ações estatais (ROSAMOND, 2000)[9]. Quanto à Teoria das Relações Internacionais, o foco será dado ao debate Neorrealismo e Institucionalismo Neoliberal, pois ele complementa o debate feito pelos Estudos Europeus, é

[9] A governança multinível, a política comparada e o novo institucionalismo não se encontram diretamente representadas nesta sessão teórica, pois têm como base as premissas do debate supranacionalismo x intergovernamentalismo ao representarem uma resposta a ele (EILSTRUP-SANGIOVANI, 2006), bem como algumas de suas ideias podem ser encontradas também no debate da Teoria das Relações Internacionais.

o que temporalmente mais se aproxima do movimento de integração na Europa e o que contribui diretamente para a construção dos argumentos do realismo neoclássico. Há também a partir dos anos 1990 o surgimento das visões construtivistas e perspectivas críticas. Elas focam no papel da intersubjetividade e de mecanismos de socialização (ou seja, elementos não materiais) como os motores dos processos de integração (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 3-7). Optou-se por focar a análise nas vertentes mais recentes do realismo e liberalismo, em vez de suas teorias clássicas (com Hans Morgenthau e Edward Carr no realismo e Andrew Moravcsik e Michael Doyle no liberalismo) e das visões construtivistas. Isso se deve, pois, acredita-se que o nível de análise material do Sistema Internacional das teorias mais recentes serve melhor para entender a cooperação em defesa europeia do que o foco dado ao nível das unidades, pelos clássicos (WALTZ, 1979) [10].

As teorias de Relações Internacionais analisam o fenômeno da integração em relação à configuração do sistema interestatal, teorizando sobre o que leva os Estados a cooperarem e qual o papel deles nessa dinâmica. Isso resulta basicamente em duas principais visões: a da centralidade do Estado e a da centralidade das instituições. Já as vertentes dos Estudos Europeus se voltam para análise da integração regional sob a ótica do modelo que ela pode adotar. Isto é, a centralidade ou não do Estado no processo de cooperação leva a instituições supranacionais ou intergovernamentais. Portanto, um corpo de teoria complementa o outro (ROSAMOND, 2000). Para fins de estruturação, a presente seção teórica foi separada em duas partes: a que trata sobre a centralidade do Estado no processo de integração e a que foca na centralidade das instituições (aproximando a vertente liberal das Relações Internacionais com o neofuncionalismo e a vertente realista com a intergovernamentalista). Convém mencionar que o foco dessas vertentes teóricas recai em outras esferas que não a de segurança e defesa, por isso a simples transferência de seus pressupostos para essa área torna-se difícil. Todavia, por não haver um campo teórico estruturado sobre integração em defesa se buscará trazer paralelos que possam ser úteis ao entendimento do trabalho.

2.1 A CENTRALIDADE DAS INSTITUIÇÕES NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

O institucionalismo neoliberal, no qual Robert Keohane e Joseph Nye são os principais teóricos, tem como núcleo duro: i) os Estados são os principais atores do Sistema

[10] Para melhor entendimento acerca da diferenciação entre teorias reducionistas e sistêmicas, ver WALTZ, Keneth. Theory of international politics. California: Addison-Wesley Company, 1979, p. 37-41. Segundo Waltz (1979), os reducionistas entendem o todo através da análise de suas partes e as relações entre elas. Para Waltz, essa sistemática só vai funcionar quando os efeitos do nível sistêmico forem pequenos ou fracos. Se as propriedades e interconexões entre as unidades não forem suficientes para explicar os resultados da interação entre as partes, então, se necessitará de uma análise sistêmica, pois a forma como eles estão organizados importa.

Internacional, todavia não são os únicos. Os atores não estatais (como empresas, igrejas, grupos terroristas, grupos de interesse, etc.) também apresentam importância nas Relações Internacionais, pois têm a capacidade de alterar as ações dos Estados. As relações entre aqueles atores ou entre eles e os países são chamadas de relações transnacionais (KEOHANE; NYE, 1971). Elas têm a capacidade de alterar as ações estatais através da mudança de atitude, do contato com um pluralismo internacional, do aumento da dependência e interdependência (mútua dependência), do aumento da capacidade de influência de alguns governos através das instituições surgidas dessas relações e da política externa própria de alguns atores (KEOHANE; NYE, 1971). ii) As instituições internacionais geram os principais incentivos ao comportamento dos Estados (KEOHANE, 1989). Na visão neoliberal, o Sistema Internacional continua sendo anárquico (ausência de autoridade). Porém, as instituições dão grau de ordenamento a ele, afetando as ações estatais. Isso se deve porque elas estimulam a cooperação ao dar certeza sobre o futuro, fazendo com que os ganhos totais sejam mais desejados que os relativos aos outros países (KEOHANE; NYE, 1971). Isso se daria porque as regras impostas pelas instituições aumentam o número de transações entre os Estados a fim de aumentarem os ganhos futuros. Elas criam também dependência mútua, aumentando o custo para a trapaça (KEOHANE; NYE, 1971). Assim, os neoliberais entendem que a disposição para a cooperação é influenciada pelo nível de institucionalização[11] (KEOHANE, 1989). Através das relações transnacionais e intergovernamentais, as burocracias de diferentes países formam coalizões. Estas coalizões nem sempre condizem com os interesses dos seus Estados de origem. Estas dinâmicas podem alterar as posições oficiais dos Estados no Sistema Internacional (KEOHANE; NYE, 1971). iii) Não há hierarquia entre os assuntos estatais. Os assuntos militares e econômicos se entrelaçam, pois as instituições deixam mais claras as intenções dos demais países no Sistema Internacional, o que diminui a possibilidade de conflito (KEOHANE; NYE, 1971).

O grande debate entre neorrealistas e neoliberais se dá em torno da importância dos ganhos relativos de uns países com os outros e dos ganhos totais (absolutos); bem como da capacidade das instituições influenciarem os interesses estatais. Mearsheimer defende que as premissas neoliberais são difíceis de serem aplicadas quando se trata de cooperação em segurança, porque o medo de trapaça é grande (MEARSHEIMER, 1995, p. 18-19). Segundo os neorrealistas, os Estados se preocupam mais com os ganhos relativos - especialmente na questão militar -; o que seria uma barreira para a cooperação, demonstrando que as

[11] A institucionalização é entendida como a criação de regras (normas, convenções, tratados, diplomacia) que constrangem as ações dos Estados, definem as suas expectativas e regulam as suas ações (KEOHANE, 1989).

instituições não tem poder de mudar a ação estatal (MEARSHEIMER, 1995, p. 17-25). Dessa forma, segundo os neorrealistas, basicamente o programa de pesquisa neoliberal só teria validade para explicar a influência das instituições quando os Estados não tem nada a perder. Ou seja, isso significa que elas não mudam as preferências estatais.

A teoria do neofuncionalismo, representante da corrente supranacionalista dos Estudos Europeus, tem foco na relação entre integração econômica e processo político (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 89). Os principais teóricos são: Ernst Haas, Leon Lindberg, Stuart Scheingold, Philipe Schmitter e Joseph Nye. Esta corrente foi predominante da metade dos anos 1950 até os anos 1970. O argumento central da teoria é que o processo de integração tem lógica e movimento próprio não intencional, pois a construção de instituições funcionais – iniciando-se pelo setor econômico – transbordaria para outros setores, exercendo pressão para que houvesse a integração política. Isto é, a integração em uma área funcional levaria a impactos nas áreas interdependentes, que só poderiam ser resolvidos através de maior integração em setores relacionados. Por conseguinte, gradualmente as expectativas e lealdades dos cidadãos iriam ser direcionadas para o novo centro político (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 90). Portanto, as instituições supranacionais teriam papel central para a própria dinâmica e aprofundamento da integração e seriam respostas racionais aos problemas impostos pelo setor econômico e não emanariam de união cultural ou política (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 91). O modelo de integração que eles defendem é uma convergência de expectativas, em vez de uma noção compartilhada de bem comum. Daí resulta que a integração tem de ser um progresso que satisfaça o maior número de interesses rivais. É por isso que ela ocorre passo a passo através do transbordamento, sem um plano lógico claro. Caso contrário, se perderia o apoio da maioria (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 94). Além do transbordamento funcional há também o transbordamento refinado. Ele parte do pressuposto de que as instituições supranacionais, por articularem o maior número de interesses de diferentes grupos nacionais, conseguem ter uma visão verdadeiramente europeia. Isso permite a elas serem as mais capacitadas para mediar interesses nacionais conflitantes. Essa lógica resultaria na expansão das prerrogativas do órgão supranacional (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 94). Para que o transbordamento refinado ocorra, deve haver conflito de interesses entre os atores estatais. Por isso, pode-se depreender que segundo os neofuncionalistas, divergências nas políticas menos sensíveis aos países pode ser um passo para o aumento da cooperação.

Durante os anos 1960-1970, a teoria neofuncionalista sofreu mudanças e revisões, devido à contínua crítica intergovernamentalista e do insucesso de aplicá-la a outras regiões.

Isso fez com que os seus teóricos voltassem o foco para os fatores que fizeram da Europa propícia à integração, reconhecendo o seu escopo limitado. Ademais, acrescentaram um elemento que é central para as Teorias das Relações Internacionais: a necessidade de dar atenção a grandes mudanças no Sistema Internacional que podem influenciar transformações na cooperação regional (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 100). A experiência europeia demonstrou que o transbordamento não é um processo dado e sim que é somente uma das opções de aprofundamento da integração. Pode ocorrer também o que passaram a chamar de spill-around (aumento no escopo, mas não no nível da integração) e spill-back (decréscimo no nível ou no escopo da integração). O papel ativista das instituições supranacionais foi revisto, pois ele pode variar dependendo do perfil dos chefes de Estado e quanto suporte recebe dos Estados membros (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 100-101). A reformulação da teoria e as interpretações que surgem conforme ocorrem novos fatos, demonstra que o neofuncionalismo é uma teoria reativa aos movimentos da integração europeia; em vez de possuir capacidade analítica de antecipar e explicar as etapas do processo de integração.

2.2 A CENTRALIDADE DO ESTADO NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

O neorrealismo (os principais teóricos são Kenneth Waltz e John Mearsheirmer) tem como núcleo duro cinco pressupostos: i) os Estados são os principais atores do Sistema Internacional; ii) eles são atores unitários, isto é, suas preferências e processos de tomada de decisão são formados de forma coerente, sem que as dinâmicas de barganha interna ou os interesses de determinadas classes tenham proeminência. iii) Os países são atores racionais, ou seja, agem de forma a buscarem maximizar os seus interesses (MENDES, 2013, p. 8). iv) O fim último das ações estatais é a sobrevivência. O Sistema Internacional tem como princípio ordenador a anarquia (ausência de autoridade). Não há, portanto, garantias de ajuda quanto à segurança dos países, eles vivem em um sistema de autoajuda (WALTZ, 2002, p. 115). v) Por isso, a estrutura do Sistema Internacional gera os principais incentivos ao comportamento dos Estados (MENDES, 2013, p. 8). Segundo Waltz (2002, p. 142), ela é composta pelo caráter das unidades (estrutura política dos atores), pelo princípio ordenador (que no sistema atual é a anarquia) e pela polaridade. Esta última é definida como a quantidade de recursos de poder que os Estados possuem. Uma mudança em um dos componentes da estrutura, leva à mudança do próprio sistema (WALTZ, 2002). Portanto, os países são incentivados a dar atenção em como o poder está distribuído entre eles (poder relativo aos demais atores do sistema). Somente assim é que eles podem calcular a sua

capacidade de sobreviver (MENDES, 2013, p. 7). Dessa premissa, surgem as proposições acerca da busca de equilíbrio entre as capacidades dos Estados. Isto é, eles sempre irão buscar um equilíbrio (balança) de poder, porque o fortalecimento de um ou mais país faz com que relativamente, a segurança dos demais seja decrescida (WALTZ, 2002).

Especificamente quanto à cooperação, de maneira geral, a teoria neorrealista entende que ela é instrumento do Estado, que a utiliza para se beneficiar e que está sempre calculando se ela não diminuirá o seu poder relativo aos demais (REZENDE, 2013, p. 39). O neorrealismo defende que as instituições não produzem efeitos independentes no comportamento estatal (MEARSHEIMER, 1995, p. 7). A cooperação tem um limite, pois é dominada pela competição por segurança (e nenhuma cooperação pode eliminar essa lógica) (MEARSHEIMER, 1995, p. 9). Por isso, o neorrealismo defende que as instituições são criadas pelos Estados mais fortes para manterem a sua parcela de poder mundial (MEARSHEIMER, 1995, p. 12). De forma geral, na visão desta vertente teórica, a cooperação pode representar uma mínima perda de autonomia em troca de um aumento nas capacidades conjuntas e na capacidade de controle mútuo. Ou seja, a presença de um inimigo externo ou interno pode ser a força motriz para a cooperação em defesa (ANDREATTA, 2005, p.27). A crítica a ela feita pelos institucionalistas neoliberais recai sobre a sua suposta incapacidade de explicar a manutenção da OTAN mesmo após o fim da Guerra Fria e que a ideia de que os Estados abrem mão minimamente de autonomia iria contra as premissas de que os países agem de forma racional para maximizar seu poder (KEOHANE; NYE, 2011).

O argumento base da vertente intergovernamentalista nos Estudos Europeus é o de que os Estados permanecem sendo os atores principais na lógica da integração e que a soberania nacional é um elemento determinante na política internacional. Dessa forma, as instituições advindas da integração são vistas como resultado do comportamento intencional dos países e não do resultado natural do transbordamento de áreas funcionais. O autor mais destacado da corrente teórica é Stanley Hoffman (2006). Ele divide a política internacional em “baixa” política (questões técnicas e não controversas; representativas de uma pequena fração dos recursos de uma nação) e “alta” política (questões relacionadas aos interesses vitais dos Estados, como diplomacia e estratégia nacional). Assim, o fato de haver interesses diferentes entre os países significa que a integração ocorreria de forma mais completa e propensa no nível das baixas políticas (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 99). Portanto, o intergovernamentalismo baseia-se na ideia de que os Estados têm posições unitárias e racionais, pois não sofrem influência de interesses supranacionais organizados e nem de grupos de pressão internos. Isso se deve porque consideram que as questões de integração

europeia são prerrogativa dos órgãos nacionais relacionados à política externa - que permanecem insulados do processo político da nação. Eles argumentam que os países julgam os resultados de tratados antes de entrarem em novos acordos, podendo desfazê-los caso não sejam de seus interesses (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 97-98). Segundo a crítica intergovernamentalista, os neofuncionalistas ignoram a possibilidade de divergências no desenvolvimento de políticas ao nível doméstico. Em sociedades plurais o poder por vezes recai em indivíduos ou grupos que não compartilham os mesmos valores que os das elites em outro Estado (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 98). Por isso, a integração na Europa teria de ser vista como uma forma de normatizar e regular as relações estatais para trazer benefício mútuo aos Estados membros e não como a construção de uma unidade política supranacional. (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 100).

As novas variantes do intergovernamentalismo após o aprofundamento da integração europeia na década 1990 mantém o argumento de que os Estados delegam algum poder de decisão às instituições supranacionais como forma de melhorar a sua capacidade de barganha. Por isso, voltam a reafirmar que as instituições supranacionais não pressionam os Estados a aceitarem um ritmo de integração que não esteja de acordo com os interesses nacionais (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 186). A vertente mais discutida do novo intergovernamentalismo é a de Andrew Moravcsik: o intergovernamentalismo liberal (MORAVCSIK, 2006). Ela se aproxima da vertente do liberalismo nas Teorias de Relações Internacionais, todavia mantém a centralidade do Estado em suas análises. Ele explica a integração como um produto da interdependência econômica: as mudanças na estrutura da economia global pressionam para a institucionalização da cooperação, a fim de aumentar os benefícios da troca comercial (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 187). Eilstrup-Sangiovanni (2006, p. 187) argumenta que o intergovernamentalismo liberal tem como elemento central o Estado como ator racional que calcula a utilidade de suas ações (selecionando a que maximiza a sua utilidade individual), levando em conta os constrangimentos impostos pela preferência e ação dos outros. Por isso, as instituições internacionais são vistas como uma forma de os países alcançarem maiores ganhos do que de forma unilateral, pois elas pressionam os países a seguirem os acordos feitos entre eles. Ademais, afirma que atores domésticos não atuam nas negociações internacionais, porque o Estado é um ator unitário e as políticas regionais são determinadas primeiramente por executivos estatais. Os governos agregam as preferências dos grupos domésticos em ordens de preferência antes de negociar internacionalmente, levando em consideração as pressões externas e o impacto delas no nível doméstico (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 188).

Por esta visão, a integração seria uma resposta dos países para se fortalecerem frente às pressões do Sistema Internacional, demonstrando que a soberania pode ser fortalecida através da coordenação negociada de políticas (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 189).

As críticas à teoria liberal intergovernamentalista recaem no fato de que ela deveria dar maior importância aos processos menores das burocracias supranacionais que definem as etapas necessárias para que os tratados formais ocorram e para a consolidação das decisões. Críticos como Beach (2005) argumentam que as instituições supranacionais também podem exercer papel de dirigentes do processo de integração ao proporcionar vantagens materiais quando as questões analisadas são mais técnicas e complexas. Isso porque as preferências nacionais criam, então, zonas mais amplas para alcançar um acordo, delegando às instituições supranacionais poder de influenciar os resultados. Ele afirma que o poder de barganha dos Estados depende também da estratégia adotada na negociação e não somente da importância dada para as suas preferências em um acordo, como defende Moravcsik. Os Estados dessa forma, não seriam todos eficientes nas negociações (EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006, p. 192 - 193). Todavia, a crítica feita ao poder de barganha dos Estados é em parte respondida pela própria teoria intergovernamentalista liberal ao afirmar que o poder de barganha não está relacionado somente à importância daquele acordo para o Estado e sim também ao poder relativo que cada país possui no Sistema Internacional.

2.3 A POLARIDADE, A BALANÇA DE AMEAÇAS E A POLÍTICA DE SEGURANÇA E DEFESA COMUM NO PÓS-GUERRA FRIA: REFERENCIAL TEÓRICO

Por se focar na análise da integração no campo da defesa e levando em consideração as especificidades e sensibilidades da área, o trabalho entende que há centralidade do Estado nestas dinâmicas. Optou-se, portanto, em utilizar um quadro teórico específico sobre a integração em defesa da União Europeia no pós Guerra Fria, oferecido pelo realismo neoclássico de Tom Dyson em seu livro “Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe” de 2010. O realismo neoclássico argumenta que as ações estatais são condicionadas pela estrutura[12] do Sistema Internacional e pelas relações de poder, mas as variáveis internas (população, instituições, subsistemas políticos, cultura, vulnerabilidade externa) agem como intervenientes, determinando o tempo e a forma de resposta dos países às pressões estruturais (DYSON, 2010). O realismo neoclássico, portanto, funde proposições

[12] A definição da estrutura do Sistema Internacional adotada pelo realismo neoclássico é a mesma definida pelo neorrealismo de Waltz apresentada na seção 1.2.

estruturais do neorrealismo a proposições em nível da agência do realismo clássico[13] (RYNNING, 2011, p. 11). O programa de pesquisa realista no geral pode conter diferentes visões sobre a PSDC, mas todas as vertentes têm como proposição fundamental a centralidade do Estado e o argumento de que a PSDC é uma ação dos países europeus para lidarem com as dinâmicas de poder no continente e nenhuma entende a PSDC como uma ação definitiva para transformar a Europa em um ator securitário per se (RYNNING, 2011, p. 14).

O argumento de Dyson é desenvolvido através de uma fusão das proposições de Kenneth Waltz, Stephen Walt e Randall Schweller sobre a Balança de Poder, a Balança de Ameaças e a Balança de Interesses, respectivamente. Da premissa realista de que as relações de poder são elemento central nas relações internacionais anárquicas, as três proposições desenvolvem visões acerca das opções de ação estatal frente a outros países mais poderosos. O diálogo entre as três proposições recai em duas dessas opções: a busca de equilíbrio através do balanceamento ou a escolha pelo bandwagoning. O balanceamento tem duas formas: a interna através da maximização dos recursos domésticos e a externa através da formação de alianças com países relativamente mais fracos (DYSON, 2010, p. 102-103). O balanceamento, segundo Waltz (2002), diz respeito a se alinhar com a parte mais fraca de um conflito e o bandwoganing o oposto, se aliar com a mais poderosa. Para Walt (1987) bandwoganing significa se aliar à fonte do perigo. Como será explicitado a seguir, para Schweller (1997) e Dyson (2010) bandwoganing não é simplesmente o contrário de balanceamento, por isso bandwoagoning é “qualquer tentativa de se aproximar do mais forte, especialmente para ganhos oportunistas” (SCHWELLER, 1997, p. 928, tradução própria[14]). Waltz (2002) defende que é o poder relativo entre os países que é o principal constrangimento para a ação dos Estados, por isso a ação mais frequente frente a países mais poderosos seria o balanceamento. Walt (1987) defende que o bandwagoning pode ser muito custoso para o país relativamente mais fraco, por isso a regra de ação seria também o balanceamento. Já Schweller (1997) defende que em tempos de relativa paz, o bandwagoning buscando lucro seria mais comum do que os dois primeiros autores argumentam.

Segundo a definição de estrutura internacional de Waltz (2002), apresentada na seção anterior, a estrutura do Sistema Internacional atual seria composta por baixa diferenciação entre as unidades - isto é, cada país possui a mesma função (todos são Estados modernos) e

[13] Ao contrário do neorrealismo que foca na estrutura do sistema internacional como condicionando as ações estatais, o foco do realismo clássico recai em elementos internos aos Estados (como história, estrutura governamental, política de poder estatal, etc.). Estas características internas é que seriam determinantes para as ações estatais e impactariam na balança de poder e na estrutura do sistema (RYNNING, 2011).

[14] Do original em inglês: “any attempt to side with the stronger, especially for opportunistic gain" (SCHWELLER, 1997, p. 928).

posição hierárquica (o sistema é anárquico). Portanto, podemos concluir que o elemento que diferencia as unidades estatais na atual configuração do sistema é a distribuição de recursos de poder (CEPIK; SCHNEIDER, 2010, p. 98). Assim, permanecendo constantes as duas primeiras características (caráter das unidades e princípio ordenador), o que influenciaria na forma como os Estados provêm a sua segurança é a polaridade (WALTZ, 2000, p. 5). Como todos agem de acordo com seus interesses e não há autoridade que garanta o cumprimento de acordos ou que evite comportamentos violentos, cada país só pode contar com a sua autoajuda (WALTZ, 2002, p. 150-155). Certo equilíbrio entre a distribuição das capacidades dos Estados seria, pois, sempre buscado, tentando evitar que uma parte se sobressaísse em termos de capacidades mais que as outras. Neste ambiente anárquico, os Estados buscam maximizar a sua segurança. Dessa forma, os países estariam sempre buscando contrabalancear os mais poderosos através do aumento das suas capacidades. Isso porque a sobrevivência seria pré-requisito para alcançar outros objetivos (WALTZ, 2000). Para Waltz, portanto, a defesa assume papel de primazia nas relações internacionais e a regra de comportamento seria o balanceamento de poder e não o bandwagoning.

O foco do autor é nas grandes potências. Como a segurança delas depende da percepção de poder relativo, cada configuração de distribuição de poder (isto é, polaridade) influência a propensão para o conflito ou para a cooperação. É possível distinguir quatro principais distribuições de poder: unipolaridade, bipolaridade, multipolaridade equilibrada e multipolaridade desequilibrada (DYSON, 2010, p. 100). Na unipolaridade, um país sozinho tem predominância miliar e econômica. Realistas defensivos e ofensivos divergem sobre as implicações da unipolaridade para as relações estatais. Os defensivos acreditam que com a superioridade da superpotência e - por consequência, a sua segurança garantida - ela teria tendência para se tornar uma potência que busca manter o status quo e por isso, adotaria estratégia de isolacionismo ou engajamento seletivo. Isso levaria a diminuição da capacidade militar e ao foco em capacidade de intervenção como último recurso. Essa configuração permitiria o aumento da competição securitária nas regiões, pois as grandes potências regionais iriam querer tirar proveito da retirada da superpotência. Já os realistas ofensivos defendem que a superpotência iria tentar maximizar o seu poder (através de investimento em capacidade ofensiva, de projeção e ataque preventivo) e assim a sua segurança em áreas estratégicas. Isso iria evitar a cooperação regional, pois o polo dominante iria sempre intervir (DYSON, 2010, p. 100). A bipolaridade diz respeito à configuração em que o poder mundial estaria dividido de forma relativamente igual entre dois Estados do sistema. Multipolaridade é a configuração em que o poder está distribuído em três ou mais grandes potências. A

multipolaridade equilibrada é quando essas potências têm relativamente capacidades materiais similares e a desequilibrada é aquela em que um dos países tem vantagens materiais e o potencial para adquirir a hegemonia regional. A configuração de multipolaridade equilibrada levaria, nas regiões, a estratégias de cooperação para ganhos oportunistas, enquanto a desequilibrada iria incentivar a busca pela hegemonia regional (DYSON, 2010, p. 101).

Em uma visão complementar à da balança de poder de Waltz, Stephen Walt também argumenta que a ação predominante no sistema é a de balanceamento, porque bandwagoning seria perigoso para o lado mais fraco, por intensificar a sua dependência (WALT, 1987). Todavia, segundo o autor, a escolha por umas das ações depende não somente das capacidades distribuídas, mas também de outros elementos que juntos determinam o grau de ameaça imposto pelos outros países. A sua teoria é, pois, a da balança de ameaças. Com ela, Walt traz características das regiões para a análise do impacto da polaridade do Sistema Internacional nas ações estatais. Semelhante a Waltz, o autor entende que a polaridade afeta a percepção de ameaças, mas o nível da ameaça é determinado pela relação de quatro elementos principais: i) poder agregado, ii) poder ofensivo, iii) proximidade geográfica e iv) intenções agressivas (WALT, 1987, p. 21-22). O autor analisa também o impacto das ideologias nacionais, da forte penetração externa política e de grandes auxílios econômicos e militares nas relações estatais, todavia constata que o principal incentivo de alianças para bandwagoning ou balanceamento são as ameaças.

i) Indicadores de poder agregado: população, capacidade industrial, militar e tecnológica. Todo o resto mantido constante, quanto maior os recursos de um país, tanto maior o seu potencial de ameaça a outros atores (WALT, 1987, p. 22). Todavia, tem de se levar em consideração a análise sobre a capacidade que este país terá para transformar esse poder latente em ação. Por isso, o autor acrescenta a variável poder ofensivo.

ii) Poder ofensivo: o autor define poder ofensivo como: “a habilidade de ameaçar a soberania e a integridade territorial de outro Estado com um custo aceitável” (WALT, 1987, p. 24, tradução própria) [15]. É neste indicador que se pode ver a questão da capacidade de transformação do poder agregado em ação ofensiva através de infraestrutura estatal, capacidade militar de projeção, etc. Estados com proximidade geográfica de outros com alto poder ofensivo levam a preferir o bandwagoning simplesmente devido ao fato de que não conseguiriam

[15] Do original em inglês: “the ability to threaten the sovereignty or territorial integrity of another state at an aceptable cost” (WALT, 1987, p. 24).

fazer balanceamento com esse país poderoso. Surgiriam assim, as zonas de influência (WALT, 1987, p. 24).

iii) Proximidade geográfica: a habilidade de projetar poder declina com a distância geográfica. Estados mais próximos impõem ameaças maiores do que os mais distantes (WALT, 1987, p. 23).

iv) As intenções agressivas dizem respeito às ambições declaradas e as ações dos países. A percepção em relação às intenções dos outros Estados age de forma decisiva para a escolha por alianças (WALT, 1987, p. 24). Se um país é visto como não sendo capaz de transformar as suas intenções agressivas nem através de alianças, o bandwagoning é rejeitado, pois o aliado pode virar uma vítima (WALT, 1987, p. 26).

Entre as grandes potências, a confiança de que os aliados estarão prontos para ação encoraja a divisão de custos e tarefas em uma aliança. Estes fatores ajudam a entender a formação de zonas de influência ao redor de grandes potências (WALT, 1987, p. 31). Os países são mais propensos a balancear se suas ações demonstrarem capacidade de influenciar o curso das ações. Por isso, os países estão mais propícios a fazerem balança em tempos de paz ou no início de conflitos, pois uma vez que se visualiza o lado vencedor, eles tendem a fazer bandwagoning para ganhos oportunistas. Por isso, ao longo da história várias alianças tendem a se dissolver com o fim dos conflitos que levaram à sua formação (WALT, 1987, p. 31). Portanto, para o autor, o bandwagoning é a ação oportunista. Todavia, cabe ressaltar que, segundo o autor, o papel que cada indicador de ameaça exerce nas decisões estatais, indica a manutenção ou não de alianças mesmo após o claro declínio em alguns dos indicadores de ameaça do inimigo. Por exemplo, durante a II Guerra Mundial, a manutenção da Grande Aliança mesmo após sinais de declínio no poder agregado de Alemanha e Japão, é explicada pela continuação das intenções agressivas dos dois países (WALT, 1987, p. 32).

Randall Schweller argumenta que Waltz e Walt desenvolvem as suas teorias para potências interessadas em manter o status quo e satisfeitas com a ordem internacional, pois o balanceamento seria buscado como forma de manter a sua segurança e a ordem vigente. Segundo Schweller, ambos negligenciam os países revisionistas, que buscam maximizar seu poder. Para estes, o balanceamento pode não ser a regra de ação (SCHWELLER, 1997, p. 3). Por isso, o autor desenvolve a teoria da balança de interesses, que englobaria tanto os países que buscam manter o que possuem e aqueles que visam aumentar o seu poder, relaxando o argumento neorrealista de que os países dão mais valor ao que eles têm do que ao que eles

buscam (SCHWELLER, 1997, p. 3). Segundo o autor, para os neorrealistas, a competição e o conflito se desenvolvem visando a autopreservação e por isso deixam em segundo plano outros interesses como o lucro e o aumento do poder. Schweller argumenta que, portanto, o neorrealismo tem pouco poder explicativo em tempos de relativa paz, quando a segurança dos Estados estiver garantida. Assim, o autor argumenta que a teoria da balança de interesses seria um complemento à da balança de poder e de ameaças (SCHWELLER, 1997, p. 3). Schweller (1997) concorda com Walt que os países tendem a responder às ameaças através de balanceamento contra a fonte de ameaças e não se alinhando a ela. Todavia, como os Estados se aliariam por motivos além da segurança estatal, ele discorda da ideia de Waltz e Walt de que os países frequentemente fazem balanceamento e raramente bandwagoning. Ele alega que o bandwagoning é mais comum do que aqueles autores sugerem. Por isso, Schweller olha para como os Estados não ameaçados respondem às oportunidades no seu ambiente e defende que o bandwagoing é uma forma comum de ação, especialmente para os países insatisfeitos (SCHWELLER, 1997, p. 3). Entretanto, o autor concorda com o argumento de Quincy Wright de que o bandwagoning pode em certas circunstâncias preservar a balança de poder mundial. Isso aconteceria quando o mais forte em uma disputa é relativamente fraco no Sistema Internacional e necessitaria de auxílio para vencer um vizinho ameaçador (SCHWELLER, 1997, p. 2). As alianças não seriam somente resposta às ameaças ou ao poder agregado dos países e sim também às oportunidades de lucro e ganhos fáceis. Enfim, os países revisionistas não ameaçados fariam bandwagoning com Estados (ou coalizões) revisionistas mais fortes por razões oportunistas (SCHWELLER, 1997, p. 3).

Com base nas proposições apresentadas, Dyson (2010) desenvolve o seu quadro teórico para a Europa. O autor utiliza três níveis de análise: o sistema internacional, o sistema regional e o nacional; bem como uma complementaridade entres as teorias de balança apresentadas anteriormente. Seu argumento pode ser resumido:

> Os Estados nem sempre procuram balançar as capacidades agregadas e nem têm medo de todos os Estados igualmente, mas sim fazem balança contra o(s) Estado(s) que é mais ameaçador (Donnelly, 2000: 60). Embora a incerteza inerente da política internacional incentive estratégias ofensivas, a intensidade do dilema de segurança varia de acordo com a região, devido à exposição diferenciada de Estados e regiões ao poder e aos interesses estratégicos do Estado dominante. Na era do pós Guerra Fria, isso induziu alguns Estados, como maximizadores racionais de poder a curto prazo, a realizarem um comportamento de balanceamento contra os EUA, ao mesmo tempo em que motivou outros - incluindo as Grandes Potências Europeias - a bandwagon o poder dos EUA, a fim de enfrentar ameaças e inimigos mais imediatos. Esta dinâmica leva à convergência em grupo em torno de padrões regionais específicos de cooperação em defesa (DYSON, 2010, p. 100, tradução própria) [16].

[16] Do original em inglês: “States do not always seek to balance aggregate capabilities and fear all states equally,

Em relação ao nível de análise da estrutura do Sistema Internacional, Dyson (2010, p. 101) argumenta que as ações americanas no pós Guerra Fria (na Guerra do Golfo, do Iraque e Afeganistão) e as suas políticas declaradas apresentavam indícios de postura de potência unipolar ofensiva e maximizadora de poder, com propensão para empregar força militar preemptiva e unilateralmente em busca da primazia mundial. Todavia, o autor argumenta que as fragilidades americanas - i) nas operações aéreas da Guerra do Kosovo 1999 (na qual o sistema de defesa aéreo kosovo demonstrou que um sistema aéreo bem organizado, mesmo que obsoleto, pode defender uma força terrestre habilitada em camuflagem); ii) na falha no modelo aplicado no Afeganistão e no Iraque (isto é, uma abordagem "indireta" através de apoio - com as Forças de Operações Especiais e ataques aéreos de precisão - às forças locais para desenvolver contrainsurgência, na esperança de minimizar custos e riscos para os soldados americanos) - demonstram a vulnerabilidade do país em conter insurgências de infantaria leve (DYSON, 2010, p. 102). Esses fatos fazem com que haja regiões do mundo (como a Europa do Leste, a Eurásia, o Cáucaso e o nordeste asiático) em que o poder militar americano seja contestado. Dyson se aproxima então, do realismo ofensivo de Mearsheirmer[17] e argumenta que os Estados Unidos seria melhor classificado como o único hegemon regional, desfrutando de domínio sob o hemisfério ocidental (Europa e Américas) (DYSON, 2010, p. 101-102). Segundo o autor, fora da sua zona de influência direta, os Estados Unidos atuam como um balanceador offshore. Isto é, ele atua somente para prevenir a ascensão de ameaças que possam apresentar riscos a sua posição proeminente (DYSON, 2010, p. 102). Esta poderia, pois, ser a razão da manutenção da OTAN no pós Guerra Fria.

Esta configuração da estrutura internacional atua na dinâmica regional europeia através de interligação com a polaridade regional classificada como uma multipolaridade equilibrada entre Alemanha, França e Reino Unido – configuração que seria mais propícia à cooperação. Ao mesmo tempo em que Estados Unidos atua como um balanceador offshore, a defesa europeia é constrangida pela contestação que o poder, a influência e a proximidade

---

but balance against the state(s) that is the most threatening (Donnelly, 2000: 60). Whilst the inherent uncertainty of international politics incentivises offensive strategies, the intensity of the security dilemma varies by region, due to the differentiated exposure of states and regions to the power and strategic interests of the dominant state. In the post-Cold War era this has induced some states, as rational short-term power maximisers, to undertake balancing behaviour against the US, whilst motivating others – including the European Great Powers – to bandwagon US power, in order to tackle more immediate and threatening foes. This dynamic leads to clustered convergence around regionally-specific patterns of defence cooperation" (DYSON, 2010, p 100).

[17] Mearsheirmer introduz a análise do Sistema Internacional sob a ótica de sistemas regionais e defende que a unipolaridade só é possível caso um país detenha superioridade em armamentos nucleares, o que para ele é quase impossível na atual configuração. Portanto, ele argumenta que os países buscam o domínio regional e trabalham para impedir que outro país alcance a mesma condição em sua respectiva região (MEARSHEIMER, 2001).

russa no leste impõe à autoridade regional americana. Este contexto estrutural coloca a Rússia (com capacidades e, segundo os europeus, intenções ofensivas) como uma ameaça maior à Europa do que os Estados Unidos e incentiva os principais países europeus a buscarem ganhos oportunistas através do desenvolvimento de cooperação em segurança e defesa complementar à OTAN (DYSON, 2010, p. 102-104). Esse movimento de bandwagoning com os Estados Unidos é feito visando maximizar o poder, influência e segurança dos países europeus (DYSON, 2010, p. 105). Portanto, a manutenção da OTAN no pós Guerra Fria se justificaria para conter a ameaça russa e para manter a Europa em uma configuração estável de multipolaridade equilibrada (DYSON, 2010). Assim também, os americanos mantém a região como sua zona de influência e dilui custos de se projetar mundialmente.

Para entender melhor o argumento defendido no trabalho, é necessário apresentar as ideias de Dyson acerca das ações estatais frente à mudança na natureza das ameaças e na forma de fazer guerra e seus impactos nas dinâmicas europeias no pós Guerra Fria.

2.3.1 Defesa Europeia no pós Guerra Fria: a mudança na natureza das ameaças e a Revolução nos Assuntos Militares (RMA)

Durante a Guerra Fria, as políticas de defesa de Alemanha, França e Reino Unido (convergentes com as políticas da OTAN) se estruturavam em torno de forças numerosas, estáticas, pesadas e posicionadas para a defesa do território nacional, visando responder através da aliança a um possível avanço do Pacto de Varsóvia na Alemanha ocidental (KING, 2011). Todavia, o fim da Guerra Fria e a dissolução da União Soviética amenizou o perigo imposto por um estado territorial nuclear expansionista, dando espaço também para ameaças híbridas e irregulares fora das fronteiras nacionais (como os chamados “estados falidos”, terrorismo, armas de destruição em massa, emergência humanitária e crime organizado) (KISTERSKY, 1996). Como o sistema internacional se tornou mais interligado através da globalização, uma intimidação em um lugar do mundo pode se transformar em uma ameaça a qualquer país. Portanto, as principais ameaças se tornaram difusas e imprevisíveis. Essa nova arquitetura de segurança (especialmente a mudança de polaridade, com o fim do polo soviético), rompe o elemento que prendia os Estados Unidos diretamente com a segurança e defesa do território europeu (DAALDER, 2000).

A estrutura bipolar da Guerra Fria pressionava para que as iniciativas de cooperação regional não tivessem preponderância frente às políticas das superpotências. Isso porque, ganhos de poder em uma das partes faria com que relativamente, a outra perdesse. Assim, a

ideia de manutenção do poder relativo dos dois polos fazia com que eles se comprometessem com a defesa de suas áreas de influência (WALTZ, 2000). Mas, com o fim da Guerra Fria e a dissolução da estrutura bipolar, essa lógica não mais prepondera e há pressão por maior autonomia dos países a fim de proverem a sua própria segurança (FAWCETT, 2008, p. 10). Especialmente na Europa, ocorre uma espécie de vazio de poder, pois houve a retirada de cerca de 80% de militares americanos do Comando Europeu (EUCOM) desde 1989 até 2016 (JONES, 2007, p.88; IISS, 2002-2017), bem como uma diminuição de armamentos americanos (de 3336 armamentos em 2000, para 2355 em 2015) [18] (IISS, 2002-2016).

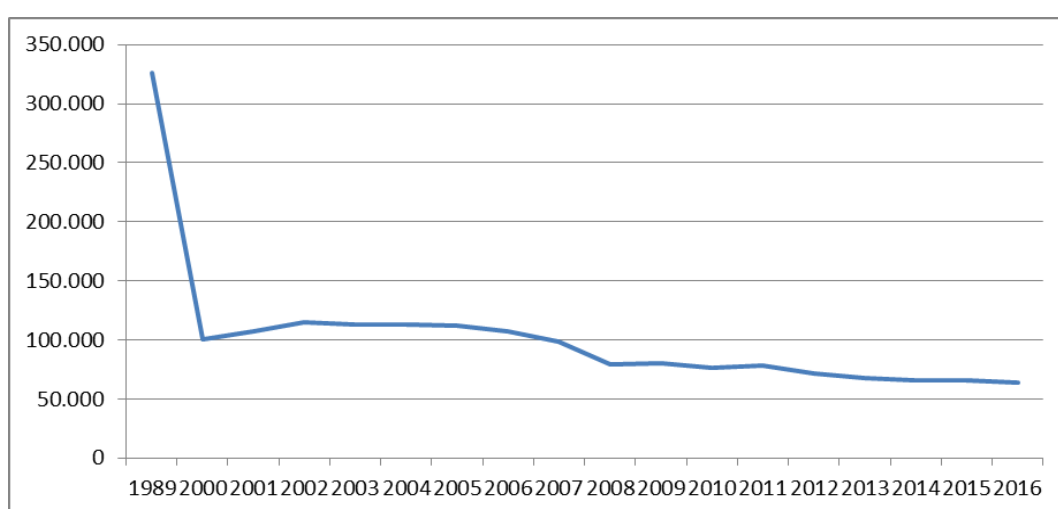
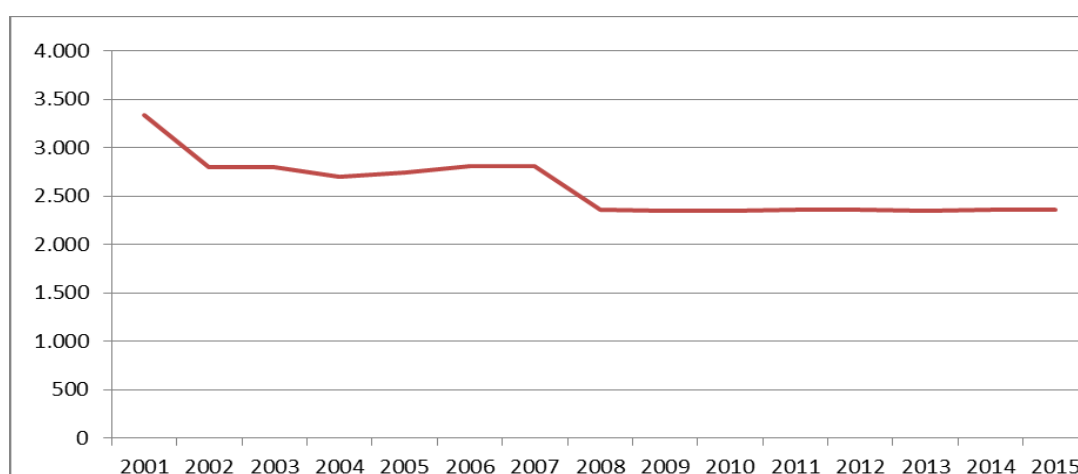
Gráfico 1- Militares Americanos no EUCOM (exceto Turquia) 1989-2016

Fonte 2: Elaboração própria com base nos dados de JONES, 2007, p. 88; IISS, 2002-2017.

Gráfico 2- Armamentos Americanos na Europa 2001-2015

Fonte 1: Elaboração própria com base nos dados de IISS, 2002-2016.

[18] Não se pode utilizar os dados de 2016 (constantes no documento de 2017), pois as informações estão incompletas devido à supressão dos dados relativos ao número de armamentos americanos na Alemanha e na Itália – consta somente o tipo de armamento, mas não a sua quantidade.

Como consequência da configuração do Sistema Internacional no pós Guerra Fria e do desenvolvimento de novas tecnologias ainda durante a Guerra Fria, os Estados Unidos baseiam a sua reforma de defesa no conceito de Revolução nos Assuntos Militares (RMA sigla em inglês de Revolution in Military Affairs). A Revolução nos Assuntos Militares:

> é o que ocorre quando a aplicação de novas tecnologias em um número significante de sistemas militares combina com conceitos operacionais inovativos e adaptação organizacional em um caminho que altera fundamentalmente o caráter e a condução do conflito. Ele faz isso produzindo um aumento dramático – frequentemente em uma ordem de magnitude ou mais – no potencial de combate ou na efetividade militar das Forças Armadas (KREPINEVIC, 1994, p. 30, tradução própria) [19].

A RMA está interligada com a ideia de que uma mudança nos instrumentos e na forma de conduzir o combate pode oferecer vantagens militares ao país que dominar essa revolução (DYSON, 2010, p. 10-11). Ela está diretamente relacionada com a utilização de munição guiada de precisão; ataques aéreos precisos e guiados via satélite; comando, controle, comunicações, computador, inteligência, vigilância e reconhecimento (C4ISR, sigla em inglês) automatizados e projeção de poder global de alta intensidade para enfrentar as principais ameaças de segurança (DYSON, 2010). O objetivo é desenvolver capacidade de aplicar operações rápidas e precisas a fim de diminuir o custo em vidas e recursos americanos. Isto é, a RMA foi percebida como uma necessidade para aumentar o poder relativo dos Estados Unidos frente aos outros países, assegurar poder e influência sustentável e sair na frente no desenvolvimento tecnológico na era da digitalização antes que algum competidor assim o fizesse (DYSON, 2010, p. 12). A RMA visa desenvolver instrumentos capazes de produzir efeito decisivo devido ao arsenal tecnológico disponível através da velocidade, agilidade e precisão. Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 representaram um ponto de inflexão para a consolidação da RMA na política de defesa americana, transformando uma abordagem militar baseada em "ameaça" para uma "baseada em capacidades" (DYSON, 2010, p. 14, 15). Devido à maior pressão por divisão de custos na OTAN e da incerteza do auxílio americano com a retirada de militares e armamentos da Europa, a RMA exerce também influência nos países centrais da União Europeia através de mudanças nos objetivos da aliança (NATO, 1994 e 2002).

Segundo o realismo neoclássico, o Sistema Internacional baseado na autoajuda

[19] Do original em inglês: ‘It is what occurs when the application of new technologies into a significant number of military systems combines with innovative operational concepts and organisational adaptation in a way that fundamentally alters the character and conduct of conflict. It does so by producing a dramatic increase – often an order of magnitude or greater – in the combat potential or military effectiveness of armed forces (KREPINEVIC, 1994, p. 30)

pressiona os países a produzirem internamente as reformas necessárias para responderem às novas ameaças securitárias, pois assim serão recompensados com segurança e poder. Três são as opções de resposta frente a uma nova configuração e natureza das ameaças (DYSON, 2010): i) invenção de novas práticas, ii) continuação das práticas utilizadas. Continuar com as práticas baseadas na configuração anterior, pode punir os Estados com perda de influência e poder ou estagnação. iii) Emulação, ou seja, imitação, das inovações militares do país visto como possuindo capacidade mais efetiva. Para Dyson (2010), há três fatores que influenciam na decisão do país por adotar uma das três opções citadas: i) a intensidade das ameaças. A emulação traz certezas quanto à aplicabilidade de determinadas técnicas, já a inovação traz riscos e incertezas. Por isso, a emulação seria mais adequada para ambientes com ameaças mais intensas. ii) Nesse sentido, a disponibilidade de recursos tecnológicos também influencia a ação estatal e por fim, iii) a disponibilidade de possíveis aliados, para diluir custos ou fazer bandwoganing para ganhos oportunistas. Assim, a cooperação em defesa na União Europeia foi a prática escolhida pelos países europeus para emular parcialmente as inovações militares americanas e assim se modernizarem. Surge então, uma espécie de novo regime militar na Europa através da emulação parcial da RMA americana (KING, 2011).

Como a estrutura anárquica e de autoajuda atua selecionando as melhores práticas militares, ela pressiona para certa convergência nas ações estatais. Mas essa convergência é dinâmica - devido à competição constante do sistema – e em forma de grupos (devido às diferentes dinâmicas regionais de ameaças). O critério básico para a seleção de qual prática é a melhor e qual irá influenciar para escolha por emulação e convergência é a prática que sair vencedora em uma guerra central. Todavia, se não houver guerra central, os Estados tendem a seguir as práticas do país visto com maior capacidade (DYSON, 2010, p. 108). Especialmente na Europa pós Guerra Fria, três elementos, segundo Dyson (2010, p. 8) contribuíram no tempo de resposta europeia às pressões sistêmicas e para que houvesse uma emulação parcial da RMA americana com projeção de força de alta intensidade: i) dificuldade em determinar a melhor prática a ser seguida devido à falta de guerra central. Em tempos de paz torna-se difícil identificar inimigos, entender a natureza e o tempo da guerra, por isso o planejamento militar torna-se complicado. O imediato pós Guerra Fria e a retirada de militares americanos da Europa trouxeram incerteza e dúvidas quanto à nova configuração securitária do sistema e quanto à relação entre europeus e americanos. As ações americanas e europeias nos conflitos do pós Guerra Fria (Guerra do Golfo 1991, Guerra do Kosovo 1999, Guerra do Iraque e Afeganistão) trouxeram ambiguidades quanto à utilização de forças expedicionárias de alta intensidade e ataques aéreos precisos no contexto de forças de paz, operações de contra

insurgência e reconstrução pós-conflito (DYSON, 2010, p. 109).

Ademais, os constrangimentos tecnológicos europeus pressionam a capacidade dos países de copiarem as inovações tecnológicas americanas de forma individual e rápida, aumentando os riscos de investir em inovação ou uma completa imitação da RMA americana (DYSON, 2010, p. 109). Outro fator que impactou nas ações europeias em relação a identificar a RMA dos Estados Unidos como a melhor prática, foi a opção de alianças. Devido às ameaças mais iminentes aos europeus serem convergentes com as dos americanos (conter o surgimento de países potencialmente ameaçadores, combater redes terroristas e crimes internacionais que emanam de "Estados falidos" na África e na Ásia Central e acabar com a proliferação de armas de destruição em massa), o bandwagoning foi a prática escolhida pelos europeus, pois ela permite que se tire lições da experiência operacional ao lado dos Estados Unidos e na observação da RMA na prática. Todavia, a retirada de militares americanos da Europa, a pressão americana por divisão de custos na OTAN, pressionando assim por reformas militares que permitissem à Europa levar a cabo mais ativamente as obrigações da aliança e as instabilidades nos Bálcãs e Cáucaso (em que os Estados Unidos demoraram a prestar auxílio), pressionaram os europeus a acelerarem a emulação da RMA através da PSDC (JONES, 2007; DYSON, 2010, p. 109-110). A emulação das práticas americanas é mais forte nas áreas de menor custo e risco, como na reorganização das estruturas militares (com a criação de corpos menores de resposta rápida com capacidade de projeção) (KING, 2011).

A natureza das novas ameaças e as características de combate, aliado à restrição nos orçamentos de defesa e à retirada americana da Europa fizeram com que a anarquia internacional pressione o ambiente de autoajuda a desenvolver uma nova arquitetura de segurança. Os países europeus viram então, na cooperação em defesa europeia uma forma de manter a capacidade combativa com menores custos (KING, 2011; JONES, 2007). A política de defesa declarada alemã explicita esse ponto:

> Dada a limitada margem para aumentos necessários nos orçamentos de defesa, é importante dividir encargos, especializar e interligar as forças armadas, aumentar a estandardização na indústria de defesa, harmonizar ciclos de aquisição, assegurar certificações conjuntas de equipamentos militares e desenvolver e adquirir capacidades comuns para que possamos alcançar mais sinergia e maior eficácia através de abordagens complementares e procurar assim, caminhos para garantir capacidade de planejamento pan-europeu coordenado no nível transatlântico (GERMANY, 2016, p. 69, tradução própria) [20].

[20] Do original em inglês: Given the limited margin for necessary increases in defence budgets, it is important to share burdens, specialize and interlink armed forces, increase standardisation in the defence industry, harmonise procurement cycles, ensure joint certifications of military equipment, and develop and procure common capabilities so that we can achieve more synergies and greater effectiveness through complementary approaches and thus seek ways to ensure pan-European capability planning that is coordinated at transatlantic level (GERMANY, 2016, p. 69).

Consequentemente, as reformas militares na Alemanha, França e Reino Unido vêm convergindo para a construção de forças conjuntas expedicionárias com capacidade de levar a cabo todas as intensidades de conflito (nem que seja através de cooperação multinacional) (KING, 2011). Isso produz força de atração também aos países menores da União Europeia, para os quais os custos da emulação são muito altos. Portanto, Alemanha, França e Reino Unido (pelo menos até o Brexit) contribuem com a OTAN e a PSDC para melhorar as suas capacidades militares. Essa dinâmica dentro de uma Europa com multipolaridade equilibrada leva a certa complementaridade das funções da OTAN e da PSDC, com oferta de forças a la carte e várias velocidades de integração e iniciativas de geração de força e aquisição de material. Mas, mesmo que a emergência de um grupo na Europa com convergência nas práticas militares leve ao aumento do compartilhamento de recursos, o sistema continua sendo anárquico e incerto. Isso acaba fazendo com que os países europeus, especialmente Alemanha, França e Reino Unido mantenham capacidades nacionais, levando à duplicação de capacidades a nível regional e certa manutenção da base industrial de defesa nacional (DYSON, 2010, p. 118-119).

Cabe ressaltar que a necessidade de desenvolver a emulação da RMA americana através da OTAN se deu também pelo fato de que a influência política na área militar é baseada na capacidade que os Estados têm em contribuir com as operações internacionais. Por isso, a PSDC seria além de uma forma de responder aos desafios securitários regionais em um contexto de desengajamento americano, também um instrumento de barganha a longo prazo (DYSON, 2010, p.105). Isso se deve porque a forma como o país líder nas mudanças militares do pós Guerra Fria lida com a ameaça do terrorismo afeta diretamente a Europa, pois pode aumentar ou reduzir a segurança das regiões. Por isso, os europeus podem utilizar o bandwagoning também para influenciar a forma como as ações militares contra o terrorismo, por exemplo, são feitas. Isso pode ser feito através de várias alternativas, como: i) o Acordo Berlin Plus que disponibiliza acesso da União Europeia aos ativos da OTAN, possibilitando aos europeus entrarem em contato com as capacidades americanas de alta intensidade. ii) Aumento das capacidades militares da PSDC (com estrutura de comando e grupos de batalha próprios) que permite a participação de Turquia e Noruega (membros não europeus da OTAN), demonstrando assim a boa intenção europeia de atuar em questões em que os Estados Unidos não estiver engajado. (DYSON, 2010, p. 106).

De forma complementar às análises no nível internacional e regional, Dyson (2010) utiliza também variáveis no nível das unidades do sistema para argumentar sobre a diferença

de engajamento dos países europeus com a PSDC e sua estrutura relativamente flexível de cooperação. O autor analisa o papel das forças materiais domésticas no tempo e forma de resposta dos países às pressões sistêmicas. Isto é, ele analisa a estrutura de transmissão que traduz as pressões do sistema para dentro dos países (DYSON, 2010, p. 60). As variáveis internas que agem como intervenientes no processo de resposta estatal são as instituições, a ideologia nacional, o nacionalismo, a autonomia do poder executivo, entre outras. Isto é, diferentes características nacionais produzem diferentes respostas às pressões do Sistema Internacional (DYSON, 2010). Essas variáveis produzem diferenças entre os Estados quanto a sua vulnerabilidade externa e percepção de ameaça, especialmente quanto à expansão da OTAN para a região de fronteira com a Rússia. Por conseguinte, isso faz com que haja diferentes participações na PSDC, criando diferentes grupos de batalha e alguns países mais dispostos a cooperar.

Em suma, o imediato pós Guerra Fria foi um período de incerteza quanto à característica das ameaças aos Estados, ao poderio russo, ao medo de desengajamento americano, ao futuro da OTAN e quanto aos desenvolvimentos tecnológicos. Assim, devido a essas incertezas, houve a escolha europeia por fazer bandwagoning com os Estados Unidos através da OTAN e da PSDC e devido à balança de ameaças atual na Europa, essa escolha se mantém.

> [e]nquanto Estados europeus, como atores racionais no contexto da anarquia sistêmica, constantemente lutam pelo aumento do poder, com o objetivo final de maximizar a sua segurança, eles também estão sujeitos a uma série de constrangimentos estruturais e oportunidades que colocam limites às suas habilidades de se expandirem. Esses constrangimentos e oportunidades são um produto não apenas da balança de poder, mas da balança de ameaças, fazendo os Estados europeus sensíveis não tanto com relação aos ganhos relativos vis-à-vis os EUA, mas a outros atores mais iminentemente ameaçadores em sua vizinhança geopolítica. O *bandwoagoning* oferece a oportunidade para lucrar e dividir os espólios da vitória contra oponentes imediatos, comuns, compensando o risco de exacerbar o poder do Estado dominante (DYSON, 2010, p. 105, tradução própria) [21].

[21] "Whilst European states, as rational actors in the context of systemic anarchy, constantly strive for power accretion, with the ultimate motive of maximising their security, they are also subject to a set of structural constraints and opportunities which place limitations on their ability to expand. These constraints and opportunities are a product, not only of the balance of power, but the balance of threat, making European states sensitive, not so much to relative gains *vis-à-vis* the US, but to other more immanently threatening actors in their geopolitical neighbourhood. Bandwagoning offers the opportunity to profit and share in the spoils of victory against immediate, common opponents, outweighing the risk of exacerbating the power of the dominant state" (DYSON, 2010, p, 105).

3 A RESPOSTA EUROPEIA À POLARIDADE E À BALANÇA DE AMEAÇAS NO PÓS GUERRA FRIA

3.1 ANOS 1990: DESENVOLVIMENTO DA ESTRUTURA DE DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA

A dimensão militar da Guerra Fria era caracterizada por rápidos avanços tecnológicos e mesmo que os Estados Unidos fossem os primeiros a desenvolverem e aplicarem de forma eficiente as tecnologias nos sistemas de armas, a União Soviética também era capaz de dominar as tecnologias de combate necessárias para rivalizar em quantidade e qualidade com as capacidades americanas (BLUTH, 2010). Na Europa, a lógica bipolar - com a divisão do mundo em zonas de influência e o papel de Estados Unidos e União Soviética como provedores de segurança - atuava fortemente, devido à proximidade geográfica com a União Soviética. O continente era, pois, arena de enfrentamento direto das ideologias capitalista e socialista e onde a corrida armamentista mais se fazia notar (JONES, 2007).

A partir dos anos 1980, tem início o processo de relativa perda de poder agregado da União Soviética em relação ao bloco ocidental devido a uma série de questões. O início do domínio do campo de batalha eletrônico pelos Estados Unidos (marcando o início da Revolução nos Assuntos Militares (RMA)) com a emergência de sensores e munições guiadas, combustíveis com novas propriedades químicas e explosivos com maior capacidade de destruição, permitiam o uso de capacidades convencionais para destruição de alvos que antes só podiam ser destruídos por armas nucleares. Ademais, os países da OTAN possuíam Produto Interno Bruto (PIB) maior que os países do Pacto de Varsóvia e começavam nova corrida armamentista (BLUTH, 2010, p. 303). Concomitantemente, o bloco soviético apresentava grande desgaste social: a sociedade se mostrava apática e desinteressada, a juventude já não se reconhecia nos mitos e nos líderes fundadores da revolução e estava sendo atraída por padrões capitalistas, o que tornava difícil a mobilização para novos investimentos militares (REIS FILHO, 2000). A União Soviética não possuía coesão interna em seus modelos econômicos, o que tornava o bloco sem dinamismo. O complexo-militar industrial havia crescido de forma que era necessária grande escala para manter o seu desenvolvimento. Assim, a longa e desgastante guerra no Afeganistão (1979-1989) e a falta de dinamismo da economia leva à incapacidade de manter a corrida armamentista e a economia do bloco socialista declina (REIS FILHO, 2000; BLUTH, 2010). Temos, portanto, o declínio soviético em dois indicadores de poder agregado (conforme modelo de Walt (1987)): capacidade industrial e tecnológica.

Surpreendentemente, a União Soviética vinha perdendo poder relativo justamente em capacidades convencionais que era o ponto forte de sua capacidade de dissuasão contra o bloco ocidental no continente europeu (BLUTH, 2010). Assim, o declínio da capacidade tecnológica influenciou no declínio da sua capacidade ofensiva. O desmantelamento da União Soviética e a adesão da Rússia a acordos e tratados firmados sob a ótica neoliberal americana, interfere em mais uma das variáveis para percepção de ameaças: as intenções declaradas do país. Como exemplo de mudança nas intenções "agressivas" da União Soviética, temos a institucionalização e a afirmação da ordem liberal americana no continente europeu através do desenvolvimento de estruturas permanentes e capacidade operacional da Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) criada em 1975 e transformada em Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) em 1990. Neste movimento, os países europeus juntamente com Estados Unidos, União Soviética, Canadá e Turquia, reafirmaram uma ordem internacional baseada nos princípios liberais da prosperidade através da liberdade econômica, do respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, da democracia, da segurança igualitária para todos os países e da justiça social (OSCE, 1990).

Portanto, com o fim do bloco soviético e a modificação nos indicadores capacidade industrial, capacidade tecnológica e na variável intenções agressivas, há uma mudança de polaridade no Sistema Internacional com o fim da ordem bipolar e a consequente mudança na percepção de ameaça dos Estados Unidos e dos países ocidentais europeus como Alemanha, França e Reino Unido. A principal ameaça expansionista na Europa se desestrutura e aceita os padrões ocidentais (KANET, 2009). Toda essa modificação na polaridade e na consequente percepção de ameaça levou à mudança de postura americana. O discurso do então presidente americano Bush na Alemanha em maio de 1989 esboça as novas diretrizes americanas: congelar a balança de poder regional em prol do ocidente através da consolidação da ordem mundial baseada nos valores liberais da democracia e liberdade também para a Europa do Leste e Central (mostrando o redirecionamento das políticas americanas também para essa região) e – especialmente - através da redução de armamentos convencionais na Europa, para que os Estados Unidos pudesse gradualmente reduzir os seus efetivos na região e redirecioná-los para novos focos de ameaça (como a disseminação de armas químicas no mundo).

> (...) E como vocês sabem, o Pacto de Varsóvia aceitou os principais elementos de nossa abordagem ocidental para as novas negociações sobre armas convencionais em Viena. O bloco oriental reconhece que um substancial desequilíbrio existe entre as forças convencionais das duas alianças, e eles mudaram para perto da posição da OTAN ao aceitarem a maioria dos elementos da nossa proposta inicial de armas convencionais. Esses passos encorajadores produziram a oportunidade de ação criativa e decisiva, e não devemos deixar essa oportunidade passar. (...) Uma crescente liberdade política no Oriente, uma Berlim sem barreiras, um ambiente

> mais limpo, uma Europa menos militarizada - cada um é um objetivo nobre e, juntos, são a base de nossa visão maior: uma Europa livre e em paz consigo mesma. (...) Também somos desafiados por desenvolvimentos fora das áreas tradicionais de preocupação da OTAN. Toda nação ocidental ainda enfrenta a proliferação global de tecnologias letais, incluindo mísseis balísticos e armas químicas. Devemos controlar coletivamente a disseminação dessas ameaças crescentes. Então, devemos começar o mais rápido possível com uma proibição mundial de armas químicas (BUSH, 1989, tradução própria) [22] .

Confirmando essas iniciativas americanas, foi assinado em 1990 o Tratado sobre as Forças Armadas Convencionais na Europa entre os países da OTAN e os do Pacto de Varsóvia, determinando uma balança militar a níveis mais baixos de armamentos (JONES, 2007). Concomitantemente, tem início a redução dos efetivos militares de Estados Unidos e da União Soviética, com o posterior desmantelamento da última. Da análise desse processo, pode-se perceber a OTAN mantendo a sua função de garantidora dos ideais ocidentais agora também no leste europeu e demonstrando o reconhecimento americano com a importância de uma aliança militar com a Europa. Com uma Europa mais forte e atuando através da OTAN, os Estados Unidos podem se comportar como um balanceador de fora da região caso necessário, isto é, como um balanceador offshore para manter o equilíbrio de poder na Europa (DYSON, 2010). Ademais, pode-se perceber também pelo discurso de Bush, que se desenhava a nova visão para OTAN: diluir custos no engajamento também fora da Europa.

Neste contexto, ocorre em outubro de 1990 a reunificação alemã, gerando incertezas quanto às futuras intenções do país, pois seu poder relativo às demais potências europeias aumentou. Todavia, com a progressiva perda de poder relativo da União Soviética, com a percepção de vitória da ordem liberal e tendo em vista os Acordos 2+4 (que previam a redução do efetivo militar a 350.000 militares e transferência de poderes soberanos a organismos supranacionais), a Alemanha adotou postura de manutenção da ordem vigente e de cooperação com França e Reino Unido na construção de capacidades europeias de defesa (JONES, 2007, p. 88-90). É com base nessas dinâmicas de poder a nível mundial e as suas consequências para a percepção de ameaças a nível regional, que a Europa passa pelo que o

---

[22] Do original em inglês: “(…) And as you know, the Warsaw Pact has now accepted major elements of our Western approach to the new conventional arms negotiations in Vienna. The Eastern bloc acknowledges that a substantial imbalance exists between the conventional forces of the two alliances, and they've moved closer to NATO's position by accepting most elements of our initial conventional arms proposal. These encouraging steps have produced the opportunity for creative and decisive action, and we shall not let that opportunity pass.” “(…) Growing political freedom in the East, a Berlin without barriers, a cleaner environment, a less militarized Europe -- each is a noble goal, and taken together they are the foundation of our larger vision: a Europe that is free and at peace with itself.” “(…)“we're also challenged by developments outside of NATO's traditional areas of concern. Every Western nation still faces the global proliferation of lethal technologies, including ballistic missiles and chemical weapons. We must collectively control the spread of these growing threats. So, we should begin as soon as possible with a worldwide ban on chemical weapons” (BUSH, 1989).

Coronel Peter Kallert chamou de "Dividendos da Paz" (ANEXO D). Segundo ele, com o fim da Guerra Fria e a dissolução da União Soviética houve uma falsa sensação de paz, devido a qual os países europeus começaram a se desmobilizar e reduzir as suas capacidades. Ademais, o muro de Berlin representava a linha de frente de combate com a União Soviética. Quando a Alemanha se reunificou houve o desengajamento americano e maior espaço para instituições europeias. Por fim, o redirecionamento americano para a Ásia e também a necessidade de modernização das capacidades militares levaram os países europeus a reagirem aos acontecimentos no Sistema Internacional através da cooperação (JONES, 2007; DYSON, 2010; ANEXO D).

Ainda em 1990 sob esse contexto e com o movimento intenso de retirada de militares americanos do EUCOM, demonstrada na seção anterior, e a incerteza quanto à manutenção da OTAN, o presidente francês e o da Alemanha ocidental desenvolvem uma carta visando influenciar o rumo dos debates europeus em Maastricht e da OTAN em Roma. Pediam para que a Comunidade Econômica Europeia se unisse à União da Europa Ocidental (UEO) [23] para formar corpos militares e assim desenvolver capacidade defensiva autônoma com base na já existente brigada franco-alemã. Entretanto, o Reino Unido argumentava que a iniciativa poderia representar uma ameaça à manutenção da OTAN, duplicando esforços e capacidades já instaladas (KOHL; MITTERRAND, 1990). Com a intenção de padronizar os países de acordo com os parâmetros da OTAN para a sua entrada na aliança e posterior integração à Comunidade Econômica Europeia, há em 1991 a formação do Grupo de Visegrado entre Tchecoslováquia, Polônia e Hungria (VISEGRAD GROUP, 2017).

De fevereiro a março de 1991, estoura a Guerra no Golfo. Uma coalizão de 30 países com aproximadamente 550.000 tropas liderados pelos Estados Unidos pressionavam Sadam Hussein a se retirar do Kuwait através da operacionalização da RMA com uso de alta tecnologia para ataques aéreos precisos. Esta operação demonstrou a dependência europeia das tecnologias militares dos americanos e como suas capacidades estáticas e pesadas eram

---

[23] A União da Europa Ocidental (UEO) tem sua origem no Tratado de Bruxelas assinado em março de 1948 entre França, Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo e Holanda. O tratado visava desenvolver uma defesa mútua intergovernamental em caso de ataque, bem como promover a colaboração social, cultural e econômica entre os países signatários. Ele serviu de precedente da OTAN. Visando uma alternativa para integrar a República Federal da Alemanha ao sistema ocidental enquanto se rearmava, França propôs a criação da Comunidade de Defesa Europeia que não foi aprovada pelo parlamento francês. Então, em 1954 o Tratado de Bruxelas foi reformado pelos Acordos de Paris e criou-se a UEO incorporando a Itália e a Alemanha ocidental ao sistema de cooperação da Europa ocidental. A organização serviu de mediadora para a integração da Alemanha na OTAN, para o controle de armamentos entre seus membros e na negociação do Reino Unido com a Comunidade Europeia. Portanto, a UEO foi o primeiro mecanismo de debate em assuntos de defesa da Europa ocidental e foi gradativamente sendo incorporado pela União Europeia até o seu efetivo fim em 2011 (WEU, 2017).

inapropriadas para a função de gerenciamento de crise além-teatro[24] surgida com a Guerra do Golfo (HOWORTH, 2007, p. 6). Em junho do mesmo ano, a guerra chega novamente ao território europeu, fazendo com que a percepção de ameaça aumente devido à proximidade geográfica. Iniciou-se a guerra de independência eslovena e da Croácia que duraria até 1995. O fim do polo soviético que levou ao rompimento da lógica de confrontação e ameaça bipolar, o movimento de retirada de militares americanos da Europa ocidental e o de soviéticos na oriental e o vácuo que dai surgiu, levou ao descongelamento de tensões étnicas e disputas de fronteira amenizados durante a Guerra Fria. Mais uma vez, a Europa se viu com dificuldades para gerenciar a crise. Havia, no início dos anos 1990, instabilidade em toda a periferia europeia (HOWORTH, 2007, p. 6). Assim, as tensões étnicas e disputas de fronteira estavam se impondo como ameaças para a estabilidade de toda a Europa: essa é a nova natureza das ameaças europeias no pós Guerra Fria (KISTERSKY, 1996).

Em resposta ao ambiente de instabilidade advindo da mudança da polaridade e das ameaças, a Comunidade Europeia assina em 7 de fevereiro de 1992 o Tratado de Maastricht (Tratado de Constituição da União Europeia). Ele institucionaliza os esforços dos países na área da segurança e defesa, criando a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia com vistas a criar um esboço de uma política de defesa comum. Foi originalmente assinado entre Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Espanha, Grécia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal e Reino Unido (COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1992). Com o reforço da União Aduaneira e o estabelecimento de uma União Monetária (instituindo o Euro), o tratado visava trazer maior autonomia para a Europa promover a estabilidade e o progresso no continente, através não somente de instrumentos militares. Ele previu maior autonomia do bloco também nas questões de defesa, determinando que a UEO fosse integrada à União Europeia tornando-se o principal organismo para as questões relacionadas à defesa (EUROPEAN FOREIGN POLICY UNIT, [2012], p. 2; WEU, 2000). A estrutura da PESC era intergovernamental, tendo sido projetada como uma espécie de mecanismo de consulta e deliberação dos países membros em questões de interesses comuns e determinando que a União Europeia só poderia atuar como ator internacional em temas com unanimidade através do Conselho de Ministros das Relações Exteriores e que a defesa e a segurança estavam subordinadas à política externa dos países (COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1992, p. 123-129).

[24] Operações além-teatro dizem respeito às operações fora do território previsto para que a força militar desenvolva as suas funções (HURA et al., 2000).

Um mês após a assinatura do Tratado de Maastricht há o início da Guerra da Bósnia que também duraria até 1995. A Europa ocidental tentou cessar o conflito, entretanto necessitaram de auxílio americano para realizar as operações aéreas. Isso se deveu à falta de capacidades e de estrutura política militar para dar suporte às operações (JONES, 2007, p. 199). Este fato demonstrou a fragilidade da incipiente cooperação em segurança e defesa na União Europeia. Em 19 de junho de 1992 foram aprofundados os acordos feitos em Maastricht através da Declaração de Petersburgo pelos ministros da defesa dos países membros da UEO (França, Reino Unido, Bélgica, Alemanha, Luxemburgo, Holanda, Itália, Portugal e Espanha). A declaração definiu o papel operacional da organização ao determinar que a UEO poderia ser aplicada em nome da União Europeia em missões humanitárias de salvamento, missões de manutenção da paz, gestão de crises e pacificação - denominadas Tarefas de Petersburgo (EUROPEAN FOREIGN POLICY UNIT, [2012], p. 2). Ficou acordado também que os ministros da defesa da UEO iriam disponibilizar unidades militares sob o comando da UEO para essas tarefas (WEU, 2000, p. 10).

A definição das Tarefas de Petersburgo representou um ponto de inflexão para a transformação radical das capacidades militares até então existentes nos países europeus. A pressão para resposta rápida que a proximidade geográfica das novas ameaças gerava, levou à definitiva escolha pela emulação das práticas americanas vistas como eficientes para a natureza híbrida e difusa das ameaças (HOWORTH, 2007, p. 98). Para que as Tarefas de Petersburgo pudessem ser colocadas em prática, debatia-se a funcionalidade do exército de conscritos (serviço militar involuntário) e a necessidade de Forças Armadas menores e voluntárias. O exército de conscritos teria capacidades limitadas de treinamento e por questões políticas e jurídicas seriam de difícil emprego fora do território nacional. Bélgica e Holanda mudaram rápido, visando reduzir o orçamento de defesa. França e Espanha decidiram abolir em 1996 e os últimos conscritos saíram das Forças Armadas nos dois países somente em 2001 (HOWORTH, 2007, p. 98-99). O segundo passo para que a União Europeia tivesse capacidade de levar a cabo as Tarefas de Petersburgo eram os equipamentos e a estrutura militar organizacional necessária para a natureza das ações. Como isso levaria tempo e iria requerer altas somas de recursos, a União Europeia e a OTAN iniciaram conversações em 1996 para assinatura do Acordo Berlin Plus, que só foi assinado em 2003. O acordo previa amenizar a lacuna tecnológica europeia através do empréstimo de capacidade de mobilidade estratégica, C^4I (Comando, Controle, Comunicações, Computadores e Inteligência) e logística dos Estados Unidos através da OTAN e de estrutura institucional para o comando das

operações (HOWORTH, 2007). O acordo ainda segue vigente, com uma missão militar em andamento no Kosovo (ANEXO B) e seus mecanismos serão detalhados no capítulo seguinte.

Dessa forma, como reação às pressões de autoajuda do sistema internacional, uma identidade europeia de defesa estava sendo forjada separada, mas não separável da OTAN e supervisionada politicamente pela UEO (HOWORTH, 2007, p. 98-99). A utilização do mecanismo Berlin Plus explicitou alguns problemas, como a resistência americana em emprestar os seus armamentos mais modernos aos europeus, a necessidade dos oficiais se adequarem à ideia de serem comandados tanto pela OTAN quanto por um possível comando europeu, a necessidade de uma reforma na estrutura de comando da OTAN para dar mais postos de comando para os europeus e também a clareza para muitos tomadores de decisão de que a UEO era uma instituição sem capacidade para supervisionar politicamente as missões da União Europeia. Assim, o projeto de criar uma identidade de defesa europeia dentro da OTAN se mostrou um falso começo (HOWORTH, 2007, p. 99).

Em 11 de janeiro de 1994, pela Declaração da Conferência de Bruxelas, os países membros da OTAN criaram a Parceria para a Paz. Ela é um programa de cooperação entre a OTAN e os países do leste europeu que ainda não fazem parte da aliança, visando auxiliá-los a fazerem as reformas necessárias para adequação aos padrões da organização (NATO, 1994). Oficialmente então, a OTAN passa a se expandir para a zona do antigo Pacto de Varsóvia. Concomitantemente, em mais uma demonstração da modificação das intenções russas e a adoção pelo país de princípios do sistema ocidental, ocorre a assinatura juntamente com Estados Unidos e Reino Unido em 5 de dezembro de 1994 do Memorando de Garantia de Segurança em conexão com a adesão da Ucrânia ao Tratado de Não Proliferação de Armamento Nuclear (TNP). O documento previa que os países respeitariam a soberania da Ucrânia em troca de o país eliminar os seus armamentos nucleares (MEMORANDUM, 1994). Tal memorando representou tentativa de neutralização de um país claramente sob zona de influencia russa. Em janeiro de 1995, Áustria, Finlândia e Suécia ingressam na União Europeia (FONTAINE, 2010). Sob o contexto de instabilidade na antiga Iugoslávia, com a dificuldade europeia em desempenhar ações independentes na Guerra da Bósnia e a consequente demora americana em auxiliar (demonstrando redirecionamento de seus interesses e dos da OTAN), há em 1997 a assinatura do Tratado de Amsterdã pela União Europeia. A fim de dar mais efetividade e capacidade de ação à PESC, o tratado leva para dentro das instituições do bloco o campo militar, ao decidir que a União Europeia poderia decidir autonomamente lançar as missões de Petersburgo, que seriam implementadas pela UEO. Ademais, o mecanismo de decisão por unanimidade é substituído pela votação por

maioria qualificada, podendo haver abstenções. Pelo tratado é criado também o posto de Alta Representante (AR) da União para a PESC (EUROPEAN FOREIGN POLICY UNIT, [2012], p. 2). No mesmo ano, tem início as negociações para o maior alargamento da história da União Europeia para a antiga zona socialista, com o projeto de levar paz e progresso para essa região (FONTAINE, 2010, p. 13) - compatível com a visão americana para a Europa do pós Guerra Fria explicitada no discurso do presidente Bush em 1989 e com os movimentos de alargamento da OTAN. A Eslovênia (recém saída da instabilidade das guerras da antiga Iugoslávia), Chipre, Malta, seis países do antigo bloco soviético (Bulgária, República Tcheca, Hungria, Polônia, Romênia e Eslováquia) e três Estados da antiga União Soviética (Estônia, Letônia e Lituânia) demonstraram intenção de entrar na União Europeia. Todos os países (exceto Bulgária e Romênia que entraram no bloco apenas em 2007) aderiram à União em 2004.

A guerra no Kosovo (que teve início em 1998) representou um ponto de inflexão para o aumento dos investimentos europeus na digitalização do campo de batalha, na capacidade de mobilidade estratégica e na cooperação através das instituições da União Europeia, a fim de produzir interoperabilidade com os americanos devido ao medo de abandono (JONES, 2007). Durante a guerra, os europeus não possuíam capacidade suficiente de inteligência autônoma e os Estados Unidos demoraram a prestar auxílio. Quando assim o fizeram, pediram o comando da ação de forma independente da OTAN. Além disso, os americanos teriam disponibilizado dados processados e analisados, em vez de brutos e teriam bloqueado o sinal do satélite de posicionamento GPS durante a guerra - exacerbando a dependência europeia de tecnologia americana (JONES, 2007, p. 210; 164) e demonstrando que os Estados Unidos não se empenhariam se as ações não fossem de interesse vital para eles. Aliado a isso, em 1997 - 1998 temos o quase monopólio mundial da venda de armas convencionais pelos Estados Unidos (REISDOERFER; GOLDONI, 2017, p. 86). Então, com o objetivo de tornar os países europeus mais competitivos no mercado mundial de armamentos, os ministros da defesa de França, Alemanha, Reino Unido, Suécia, Espanha e Itália assinaram em julho de 1998 uma Carta de Intenção (LoI) em que concordavam que os países deveriam harmonizar a operabilidade de seus armamentos militares (JONES, 2007, p. 166). Essa aproximação representou um passo decisivo para a elaboração de uma base de defesa europeia e para o futuro desenvolvimento de forças militares do bloco. Continuando esse movimento, no mesmo ano - Alemanha, França, Reino Unido e Itália - instituíram a Organização para Cooperação Conjunta em Matéria de Defesa (OCCAR – sigla em francês) para gerir os programas europeus de armamentos, visando aumentar a eficiência e diminuir os custos da

produção de armamentos (JONES, 2007, p. 166).

O movimento de readequação europeia com o ambiente securitário do pós Guerra Fria (com redirecionamento das áreas estratégicas para os Estados Unidos e consequentemente para a OTAN) continuou e em 4 de dezembro de 1998 ocorreu mais um marco essencial para a integração em defesa na União Europeia: o encontro de St. Malo entre França e Reino Unido. Pode-se claramente interpretar da declaração do encontro, que ele foi uma resposta à incapacidade europeia de agir sozinha nas crises da Bósnia e do Kosovo e à nova postura americana de maior distanciamento para divisão de custos. Na declaração resultante do encontro, França e Reino Unido afirmam a necessidade de dar maior efetividade à PESC através da criação de uma força militar da União Europeia capaz de ser desenvolvida rapidamente (FRANCE; UNITED KINGDOM, 1998) e através de estrutura de tomada de decisão com autonomia para quando a OTAN não estiver engajada. Defenderam também o fortalecimento da base industrial de defesa europeia, o desenvolvimento de tecnologia, de capacidades de inteligência e de comunicações, entre outras (FRANCE; UNITED KINGDOM, 1998). Dessa forma, a Europa ocidental dava mais um passo para ocupar o vazio de poder que a retirada americana proporcionava.

> A fim de que a Europa tome decisões e aprove ações militares onde a Aliança como um todo não estiver engajada, a União precisa dar estruturas apropriadas e uma capacidade para análise de situações, fontes de inteligência e capacidade para planejamento estratégico relevante sem duplicação desnecessária, levando em conta as capacidades existentes da UEO e a evolução de suas relações com a UE. A este respeito, a União Europeia também necessitará de capacidades militares adequadas (capacidades europeias pré-designadas no pilar europeu da OTAN ou meios europeus nacionais ou multinacionais fora do quadro da OTAN) (FRANCE; UNITED KINGDOM, 1998, sem paginação, tradução própria) [25].

O encontro de St Malo representou um ponto de inflexão para a cooperação em defesa na Europa, pois o Reino Unido - país que adota postura mais moderada em relação a construção de capacidades de defesa europeias autônomas da OTAN – reagiu aos incentivos de autoajuda do Sistema Internacional e da balança de ameaças regional e se voltou para a cooperação com a Europa. Sob esse contexto e como resposta à proximidade e intensidade da ameaça à Europa ocidental, a Alemanha presta apoio às declarações de St Malo e na sua presidência na União Europeia engendra esforços para levar para dentro do bloco os esforços

---

[25] Do original em ingles: “In order for the European Union to take decisions and approve military action where the Alliance as a whole is not engaged, the Union must be given appropriate structures and a capacity for analysis of situations, sources of intelligence and a capability for relevant strategic planning, without unnecessary duplication, taking account of the existing assets of the WEU and the evolution of its relations with the EU. In this regard, the European Union will also need to have recourse to suitable military means (European capabilities pre-designated within NATO's European pillar or national or multinational European means outside the NATO framework)”.

iniciados por França e Reino Unido (JONES, 2007). Ademais, a Alemanha defendia também a criação do posto de Ministro das Relações Exteriores da União Europeia. Em 12 de março de 1999, há a primeira expansão da OTAN para os países pertencentes ao antigo Pacto de Varsóvia (DAVID; LEVESQUE, 1999, p. 87). Pode-se interpretar que República Tcheca, Hungria e Polônia entraram na OTAN como resultado dos esforços do grupo de Visegrado e da Parceria para a Paz. Os países ocidentais expandem a sua influência para áreas estratégicas à geopolítica russa. Em 2001, tal movimento torna-se mais ameaçador aos olhos russos, com o projeto de construção de um sistema antimíssil na Europa, composto por 10 bases terrestres na Polônia e um radar fixo na República Tcheca (PICCOLLI, 2012, p. 26-28).

Em 24 de abril de 1999, os chefes de Estado e de governo da OTAN aprovaram novo conceito estratégico para a aliança (NATO, 1999). Nele, os países formalmente reconheceram as principais ameaças securitárias no pós Guerra Fria: a proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas e a emergência de atores não estatais. Alegavam também que os interesses da OTAN podem ser afetados pelo terrorismo, sabotagem, crime organizado e pela interrupção dos fluxos de recursos (NATO, 1999). Através desse documento, a aliança formaliza, portanto, a reestruturação de sua visão estratégica e inicia mudanças nas suas estruturas organizacionais, compatíveis com a lógica de reação rápida e precisa da RMA para ameaças além-teatro. A característica difusa das novas ameaças faz com que os países precisem de ajuda transnacional para combatê-las, pois requerem alta capacidade de projeção e o capital e infraestrutura necessária para modernizar os equipamentos e estruturas militares excede a base industrial de defesa nacional (KING, 2011).

A pressão exercida pelos Estados Unidos através da OTAN para que seus aliados permaneçam com investimento mínimo de 2% do PIB em defesa e mantenham capacidade combativa compatível com os padrões da aliança atua como mais um fator para catalisar a cooperação através da União Europeia (KING, 2011). Em junho de 1999 há o Conselho Europeu em Colônia. Nele, os países europeus responderam compativelmente com os movimentos franco-ingleses em St. Malo e concordaram que a União Europeia deveria ser capaz de levar a cabo as Missões de Petersburgo, substituindo a UEO (EUROPEAN FOREIGN POLICY UNIT, [2012], p. 2). Para tanto, lançaram um plano para o desenvolvimento de uma política de defesa dentro das instituições da União Europeia (JONES, 2007, p. 210). Cabe mencionar que antes do Conselho Europeu em Colônia, houve em maio a Conferência Franco-Germânica em Toulouse. Após a Conferência de Colônia e antes da conferência de Helsinki houve em novembro, a Conferência Anglo-Francesa em Londres e a Conferência Franco-Alemã em Paris. Todas versaram sobre o desenvolvimento

de forças militares da União Europeia (JONES, 2007, p. 212). Chama atenção, portanto, que antes de reuniões em nível da União Europeia, houve esforços conjuntos dos três países com maiores orçamentos de defesa do bloco, demonstrando a importância deles para o desenvolvimento das iniciativas multilaterais. Pode-se concluir também, a partir de St Malo, que quando os Estados Unidos se afasta, o Reino Unido se aproxima da Europa. Ademais, pode-se interpretar que França atua como elo entre Alemanha e Reino Unido, ao se engajar em reuniões bilaterais com os dois países.

Em 10 de dezembro de 1999, foram concretizados os movimentos de aproximação em defesa dos países da União Europeia no Conselho Europeu de Helsinki: foi institucionalizada pela primeira vez, a Política de Segurança e Defesa Comum (PSDC) da União Europeia sob a égide da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) (EUROPEAN UNION, 1999). Definiu-se também, a necessidade de criação de uma Força Conjunta Europeia de Reação Rápida de Alemanha, França e Reino Unido sob os moldes da nova estrutura de projeção da OTAN. Essa força seria desenvolvida pelo posto de Alta Representante para a PESC (BRZEZINSKI, 2000, p. 21). Ficou determinado que a União Europeia teria de ser capaz, até 2003, de recrutar, no prazo de 60 dias, e manter durante pelo menos um ano, forças militares de até 50.000-60.000 pessoas capazes de desenvolver as missões de Petersburgo. O Conselho representou mais um grande ponto de inflexão na cooperação europeia, pois criou as estruturas de comando provisórias para executar as missões: o Comitê Político e de Segurança, o Comitê Militar e o Estado-Maior da União Europeia. Em dezembro de 2000, o Conselho Europeu de Nice tornou permanente essa estrutura intergovernamental de comando civil-militar (EUROPEAN FOREIGN POLICY UNIT, [2012], p. 2). Portanto, é a partir do Conselho de Helsinki que podemos falar efetivamente de uma estrutura com capacidades militares dentro da União Europeia. Como podemos ver, ela não se deveu ao transbordamento da cooperação em outras áreas ou à centralidade das instituições como força motriz para seu desenvolvimento, e sim principalmente aos esforços de Alemanha, França e Reino Unido em resposta às dinâmicas securitárias internacionais.

Com a lógica de manter as empresas europeias de armamentos competitivas e diminuir a dependência de capacidades americanas, tem início ainda em 1999 a construção do satélite europeu de posicionamento GALILEO (JONES, 2007, p. 164) e em 2001 a assinatura pelos diretores de armamentos europeus de um memorando para a construção do avião de transporte europeu A400M. Eles visavam romper com a dependência do avião americano Hércules (JONES, 2007, p. 164). Estas iniciativas representam elemento central para a construção de

capacidade europeia de projeção – área, em que até aquela data, mais dependiam das capacidades americanas.

3.2 ANOS 2000: APROFUNDAMENTO DA PSDC

Durante os anos 1990 temos o desenvolvimento da estrutura de cooperação em defesa dentro da União Europeia e nos anos 2000, o seu aprofundamento. Independente de qual a configuração da polaridade neste período (se multipolar com novos atores como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), se tripolar (Estados Unidos, China e Rússia), ou unipolar americana), o efeito na percepção de ameaças para a Europa (nos indicadores de poder agregado, capacidade ofensiva, proximidade geográfica e intenções agressivas (WALT, 1987)) se dá – como será demonstrado - no sentido de manutenção da transformação militar baseada na RMA americana, através do aprofundamento da cooperação em defesa de forma – reativa e não intencional – complementar à OTAN. Isso se deve, pois, há a contínua retirada de militares americanos do comando europeu (IISS 2017), redirecionamento das capacidades militares da Aliança para o leste europeu e para Eurásia e Oriente Médio (lugares vistos como capazes de gerar conflitos de alta intensidade). Ou seja, a resposta europeia nos anos 2000 é o aprofundamento das dinâmicas iniciadas nos anos 1990.

Após os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, podemos detectar uma nova fase na cooperação em defesa na Europa, com a consolidação do terrorismo como principal ameaça aos países. O número de atentados em território europeu cresce significativamente à medida que a Europa ocidental se engaja no Oriente Médio e África. Consequentemente, o discurso e a transformação militar, que teve início no pós Guerra Fria, se intensificam e pode-se ver uma União Europeia e OTAN com postura mais intervencionista. Mesmo que o terrorismo não se configure como uma ameaça estatal tradicional, podemos utilizar as variáveis de percepção de ameaça de Walt (1987) para entender a razão da intensificação dele como ameaça à Europa ocidental nos anos 2000. As redes terroristas e a posterior autoproclamação do Estado Islâmico (como um país aos moldes do Estado moderno westfaliano com soberania, território e jurisdição) possuem intenções fortemente agressivas e através de suas táticas de atentados apresentam também certa capacidade ofensiva. Ademais, a sua característica difusa e imprevisível confere percepção de proximidade geográfica. A Doutrina Bush, desenvolvida pelo presidente americano após os atentados ao país, conferiu ares estatais a essa ameaça ao desenvolver o conceito de países do Eixo do Mal, que seriam locais perigosos devido à combinação entre radicalismo e armas de

destruição em massa. Criou-se assim, o conceito de Guerra ao Terror (VISENTINI, 2012, p.103). Por ela, os Estados Unidos entram em guerra e isso configura oficialmente o terrorismo como um inimigo e ameaça, ocorrendo certo direcionamento da política de defesa americana para o Oriente Médio e Eurásia. Nessa fase, podemos perceber maior convergência entre Estados Unidos e Europa no que entendem como ameaça, pois o terrorismo e a luta contra as armas de destruição em massa tomaram conta da agenda dos países europeus. Isso - mesmo tendo havido desacordos quanto à participação na intervenção militar no Iraque - deu elemento de coesão para a União desenvolver a sua primeira estratégia declarada, determinando áreas geográficas de atuação para a PSDC (MISSIROLI, 2003). Assim, com maior coesão quanto ao que enxergam como ameaça, o bloco pode aprofundar os movimentos de cooperação.

Em 2002, na Convenção sobre o Futuro da Europa, os países europeus elaboraram as diretrizes para o tratado constitucional da União Europeia, que iria ser aprovado pelos chefes de Estado e de governo, mas rejeitado em referendo na França e Holanda em 2005. Nele, propunham a criação do cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros Europeu; o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE); a Agência Europeia de Armamento, Investigação e Capacidades Militares. Todavia, essas iniciativas foram incorporadas pelo Tratado de Lisboa de 2009 (EUROPEAN FOREIGN POLICY UNIT, [2012], p. 2), podendo levar à conclusão de que os referendos não rejeitaram as iniciativas de segurança e defesa da União e sim iniciativas em outras áreas. A Declaração da Conferência de Praga da OTAN em novembro do mesmo ano deu início ao segundo movimento de expansão da aliança aos antigos países do Pacto de Varsóvia: Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia. Por ela, os países membros da OTAN colocaram em prática as ideias advindas com a RMA e acordaram em criar a Força de Resposta da Aliança, com alta interoperabilidade entre capacidades terrestres, marítimas e aéreas (NATO, 2002). Consolidava-se assim, para os países pertencentes à aliança, o paradigma militar-tecnológico advindo com a RMA, pois visavam com essa reestruturação, aumentar a sua capacidade de ação contra o terrorismo e as armas de destruição em massa. Assim, em 2003, a OTAN redesenhou a sua estrutura de comando em Nortfolk, Virgínia para um Comando Aliado de Transformação (CAT). O papel do CAT é alinhar a transformação militar dos países através da estrutura, das forças, das capacidades e da doutrina (KING, 2011, p 57; ANEXO B).

Mesmo havendo divergências entre os europeus (especialmente entre Alemanha, França e Reino Unido) quanto a auxiliar a invasão americana no Iraque, houve em 2003, importantes aproximações em defesa. Isso pode ter ocorrido, pois, a ação americana sem o

aval do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU) representava mais um indicador de que os americanos somente agiriam de acordo com os seus interesses nacionais (JONES, 2007, p. 210). Em 27 de janeiro de 2003 houve o desenvolvimento da primeira força militar europeia (MISSIROLI, 2003, p. 29). Como a União não possuía estrutura de comando bem desenvolvida, ela optou pela utilização pela primeira vez da estrutura de comando do Berlin Plus (HOWORTH, 2007, p. 231, ANEXO B). Esta força foi mandada para a Macedônia e foi utilizada na Operação Concórdia que contava com força pesada e leve, bem como elementos de suporte aéreo e equipe de evacuação médica (HOWORTH, 2007, p. 231).

Em fevereiro de 2003, houve a conferência bilateral franco-britânica em Le Touquet que gerou a Declaração para o Fortalecimento da Cooperação Europeia em Segurança e Defesa (MISSIROLI, 2003, p. 36). Por ela, França e Reino Unido mais uma vez reforçavam a necessidade de fortalecer a cooperação em defesa na União Europeia através do fortalecimento das capacidades europeias no âmbito do gerenciamento de crises, solidariedade entres os países membros e o fortalecimento das capacidades militares do bloco (MISSIROLI, 2003, p. 36). Propuseram: i) a criação da primeira força militar exclusivamente europeia para gerenciamento de crises nos Bálcãs; ii) nova abordagem para os interesses securitários comuns; iii) proposta de desenvolvimento de capacidades militares europeias e iv) cooperação entre ambos os países no desenvolvimento de porta-aviões conjuntos (MISSIROLI, 2003, p. 36). Afirmaram que os países do bloco convergiam com interesses na África e nos Balcãs, por isso eles deveriam aumentar as suas capacidades visando levar estabilidade para essas regiões e contribuir para uma parceria transatlântica mais equilibrada (MISSIROLI, 2003, p. 37). França e Reino Unido declararam que possuíam interesses interligados, assim, trabalhariam para utilizar as suas capacidades para a proteção do outro se assim fosse necessário. Isso se daria através do desenvolvimento conjunto e criação de interoperabilidade entre os porta-aviões de ambos de forma que houvesse sempre pelo menos um disponível. Reforçaram também, a cooperação conjunta de suas marinhas e de sua indústria de defesa (MISSIROLI, 2003, p. 38). Reforçaram a necessidade de uma cláusula de solidariedade no Tratado da União Europeia para todos lidarem de forma efetiva com as ameaças comuns. A fim de efetivar os esforços criando metas eficientes para gastos em defesa, interoperabilidade e efetividade, defenderam a criação de uma agência de aquisição e desenvolvimento de capacidades militares, o precedente da posterior Agência de Defesa Europeia (MISSIROLI, 2003, p. 38).

Novamente como em St Malo, as iniciativas franco-britânicas em Le Touquet serviram de precedente para ações na União Europeia. Ainda em 2003, em outubro, houve a criação da primeira Estratégia Europeia de Segurança (que foi substituída por um novo documento em

2016). Seu foco recaia exatamente sob a percepção de ameaça advinda do imediato pós Guerra Fria e intensificada nos anos 2000: criação de estabilidade e boa governança nos países vizinhos, necessidade de criação de uma ordem mundial multilateral e combater velhas (pode-se interpretar como as antigas ameaças estatais) e novas ameaças através do mecanismo de prevenção de ameaças (MISSIROLI, 2003, p. 228, 239). Isto é, a União previa o engajamento de forma preventiva, que significava não somente a cooperação e engajamento militar desses países especialmente através da OTAN, mas também a construção nestas áreas geográficas de estruturas estatais e econômicas aos moldes das democracias ocidentais. A União Europeia determinou oficialmente o terrorismo e as armas de destruição em massa como ameaças a sua segurança e por entenderem que a sua estabilidade perpassa pela estabilidade em sua vizinhança próxima, elencaram os Balcãs, Rússia, Ucrânia, Bielorrússia, Moldávia, Sul do Cáucaso, Sul do Mediterrâneo, África Ocidental e Oriental e Oriente Médio como regiões vitais para a sua segurança (MISSIROLI, 2003, p. 228, 239).

Ainda em novembro de 2003, os ministros das relações exteriores europeus alcançaram acordo para a Cooperação Estruturada Permanente em defesa (PESCO, sigla em inglês)[26], uma cláusula de assistência mútua (parecida com a advogada pela conferência de Le Touque) e a criação de uma célula de planejamento civil e militar dentro da estrutura do Estado Maior da União Europeia (EMUE) (EUROPEAN FOREIGN POLICY UNIT, [2012], p. 2). Tal célula foi mais um movimento no sentido de desenvolver estrutura de comando própria, a fim de que a União Europeia pudesse se engajar até quando a OTAN não participar (MISSIROLI, 2003, p. 283). Convém ressaltar que, segundo o Cel Peter Kallert e o militar que não quis se identificar, a principal questão que impede o aprofundamento da cooperação entre a OTAN e a União Europeia é o desentendimento entre Grécia e Turquia sobre a questão da divisão territorial do Chipre. Seguidamente Turquia e Grécia se desentendem nas negociações da OTAN e como as decisões são feitas por consenso, algumas questões como aprofundamento do compartilhamento de informações não vão adiante. Portanto, segundo os militares, há maior necessidade da União Europeia (que não possui a Turquia como membro[27]) desenvolver suas próprias capacidades de ação (ANEXO C, ANEXO D).

Em março de 2004 houve a incorporação de Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia na OTAN. Em maio, a União Europeia desenvolveu o Objetivo Global 2010, que estabeleceu o mecanismo de Grupos de Batalha para que a União

---

[26] Como será explicitado no capitulo seguinte, a PESCO auxilia os países a alcançarem, através da cooperação, capacidades materiais necessárias para as operações da PSDC e da OTAN.
[27] Segundo o Coronel Peter Kallert, não há previsão de entrada da Turquia na União Europeia e as negociações seguem paradas, especialmente devido às políticas do atual presidente turco (ANEXO D).

tenha prontidão para intervenção internacional (JONES, 2007, p. 235). Este mecanismo será melhor explicado no capítulo seguinte. Ainda em março de 2004, ocorreram os primeiros ataques terroristas na Europa ocidental após a definição oficial pela União Europeia do terrorismo como ameaça securitária. O grupo terrorista Al Qaeda reivindicou o ataque que matou 191 pessoas e deixou 1800 feridos na Espanha (KERN, 2016). A chamada Guerra ao Terror chega ao território europeu. Então, seguindo o aprofundamento da PSDC, houve em julho de 2004 a criação da Agência Europeia de Defesa. A partir daí, a União Europeia desenvolve uma série de operações militares nas zonas elencadas como estratégicas em sua Estratégia de Segurança: em 2003 na República Democrática do Congo, em 2004 na Bósnia-Herzegovina, em 2005 na Palestina, em 2006 novamente na República Democrática do Congo e em 2007 no Afeganistão. Destas, somente a operação na Bósnia Herzegovina contou com a estrutura de comando do Berlin Plus (EUROPEAN UNION, 2017; HOWORTH, 2007, p. 211). Em julho de 2005, novos ataques ocorrem em Londres, deixando 52 pessoas mortas e 700 feridas. Novamente eles estavam relacionados à Al Qaeda (KERN, 2016).

Em 2007 teve início as tratativas sobre o Tratado Reformador da União Europeia, o Tratado de Lisboa – que visava substituir a proposta constitucional de 2004. Por ele, a PSDC continuou a ser decidida por negociações intergovernamentais e unanimidade. O cargo de Alta Representante da União para a PESC passou a ser também o da Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e juntamente com a criação do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) trouxe capacidade de atuação diplomática mais sistematizada e centralizada para a União Europeia, pois o órgão é uma espécie de ministério das Relações Exteriores e de Defesa da União (HOWORTH, 2007; JONES, 2007, ANEXO D). O tratado constitucionalizou também a atuação da Agência de Defesa Europeia como um órgão da PSDC e sob a supervisão da Alta Representante (EUR – LEX, 2015). Por ele foram acrescentadas às Tarefas de Petersburgo mais três operações nas quais a União Europeia poderia se engajar: operações de desarmamento conjunto, conselho militar, assistência operacional e estabilização pós-conflitos (EUR – LEX, 2015). Ademais, o Tratado de Lisboa constitucionalizou a cláusula de defesa mútua (defendida por França e Reino Unido em Le Touquet). Primeiramente os irlandeses rejeitam-no em referendo em junho de 2008. Todavia, em outubro de 2009 ocorre um segundo referendo e o país o aprova (EUROPEAN FOREIGN POLICY UNIT, [2012], p. 3). Em 2008 houve uma missão europeia na Geórgia e no Kosovo (EUROPEAN UNION, 2017).

A partir de 2007 e especialmente em 2008, tem início a crise financeira nos Estados Unidos que afetou diretamente a Europa (a chamada crise do subprime). A diminuição da

capacidade econômica europeia faz com que os recursos destinados à defesa caiam. Isso faz com que o poder relativo dos países europeus em relação a outros países reduza, aumentando assim a percepção de vulnerabilidade em alguns dos indicadores de percepção de ameaça de Walt (1987), como poder agregado e capacidade ofensiva. Especialmente na África, França e Reino Unido começaram a perder espaço para novos atores como Brasil, China e Índia. Aliado a isso, chama atenção que desde o fim da Guerra Fria, Alemanha, França e Reino Unido vêm oscilando com China no percentual de exportação no mercado global das principais armas convencionais – com o Reino Unido tendo encolhido (na série histórica analisada (1989-2016)) as suas exportações e a China tendo dobrado a sua porcentagem (REISDOERFER; GOLDONI, 2017, p. 86). Portanto, como resposta, França e Reino Unido se aproximam e colocam em prática as iniciativas declaradas em St Malo e Le Touquet de desenvolverem capacidade de projeção conjunta através da interoperabilidade de seus porta-aviões e construção de um novo.

Ocorrem, então, em 2010, os acordos de Lancaster, também chamados pela literatura de Entente Frugale (REISDOERFER, 2015). Esses acordos consolidam a cooperação militar e nuclear entre ambos os países ao determinarem o desenvolvimento conjunto de capacidades nucleares e de projeção (porta-aviões), bem como de sistemas de comando, controle, comunicações, vigilância e reconhecimento (UNITED KINGDOM, 2010) – áreas em que durante os anos 1990 mais dependeram de auxílio americano. A cooperação militar é composta por dois tratados fundadores e uma declaração conjunta (os Acordos de Lancaster de 2010 e Declaração de Cooperação em Defesa e Segurança), intensificada por outra declaração e dois acordos (Encontro de RAF Brize Norton e Acordos em Farnborough Air Show em 2014 e acordo para construção de mísseis e drones em 2016) (UNITED KINGDOM, 2014). Novamente, seguindo a lógica de levar para dentro da União Europeia esses esforços, houve, um mês após os Acordos de Lancaster, um encontro entre os ministros da defesa dos Estados membros da União Europeia, no qual eles acordaram na criação da Estrutura Ghent (uma iniciativa para coordenar os cortes nos orçamentos de defesa e desenvolver conjuntamente capacidades militares e compartilhamento de outras) (NAGLIS, 2013, p. 15). Todavia, como todas as iniciativas europeias para construção de base industrial de defesa conjunta, ela esbarra nos interesses nacionais, não tendo a efetividade esperada. Entretanto, ela foi mais um movimento de avanço iniciado com a OCCAR e com a Agência Europeia de Defesa e pode ter auxiliado na recente elaboração do fundo de defesa europeu (que será explicitado no capítulo seguinte), servindo de impulso para o planejamento coordenado em defesa entre os europeus (BISCOP; BELMONT, 2011, p. 2).

Em julho de 2011 houve novos atentados terroristas em Oslo, Noruega e um tiroteio em uma ilha próxima, deixando 91 mortos. No mesmo ano tem início a Primavera Árabe. Na guerra da Líbia, especialmente França e Reino Unido se engajam e colocam em prática mais uma vez a estratégica ocidental de ataques aéreos precisos a instalações estratégicas através de forças de resposta rápida (VISENTINI, 2014, p. 292-293). Foi a primeira vez que ambos colocaram em ação a Força Expedicionária Combinada Conjunta (CJEF, sigla em inglês) desenvolvida pelos acordos de Lancaster. Ela utilizou unidades nacionais já existentes. Segundo os dois países, essa cooperação permitiu identificar falhas na interoperabilidade e redefinir o caminho a ser seguido para a construção efetiva da força conjunta (FRANCO-BRITISH COUNCIL DEFENCE, 2011). A União Europeia se posicionou formalmente contra o governo Kadafi e pediu a sua deposição. Desenvolveram também uma missão para ajuda humanitária (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2011a). As operações na Líbia demonstraram mais uma vez as limitações europeias quanto às tecnologias centrais para a RMA, explicitando a necessidade de investimentos europeus na área. França e Reino Unido utilizaram as capacidades americanas de inteligência, vigilância, reconhecimento, logísticas e de armas de precisão (IISS, 2013, p. 12-14). Ainda em 2011 tem início a Guerra na Síria. O grupo Estado Islâmico aproveitou a situação de instabilidade e aumentou a sua força e especialmente a partir de 2014 se espalhou para territórios do Iraque, Síria e Líbano (VISENTINI, 2014, p. 201). Assim, os movimentos da Primavera Árabe (especialmente a Guerra da Líbia, da Síria e contra o Estado Islâmico) e a instabilidade surgida no Oriente Médio, além de impactar nas rotas de comércio e na venda de recursos naturais, afetam diretamente a Europa com a onda de refugiados e com a intensificação dos ataques terroristas. Com isso, há o aumento da percepção de vulnerabilidade pelos países europeus.

Concomitante com os movimentos da Primavera Árabe, em novembro de 2011 a União Europeia criou o cargo de Representante Especial Europeu para o Chifre Africano e desenvolveu o Quadro Estratégico para a região a fim de orientar e organizar as ações do bloco em uma área tida como estratégica para a segurança dos cidadãos europeus. Isso porque, segundo o discurso ocidental, a instabilidade de lá abre espaço para o desenvolvimento de redes terroristas, para a pirataria e para a proliferação de armas. Ademais, declararam que o chifre africano é essencial para as linhas marítimas de comunicação. Portanto, argumentavam que a estabilização da região passaria por fortalecer os países africanos não somente pelas ações militares, mas também por desenvolver o modelo ocidental de democracia, direitos humanos, estado de direito, entre outros. Isso se daria através do suporte europeu às iniciativas regionais (como União Africana, Autoridade

Intergovernamental para o Desenvolvimento) e nacionais (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2011, p. 1-2). Essa é a base do conceito de abordagem integrada e da abordagem compreensiva desenvolvida pela União Europeia no pós Guerra Fria como resposta às dinâmicas internacionais que pressionaram o continente a dividirem custos para engajamento em sua vizinhança geoestratégica [28].

Em fevereiro de 2012, após terem utilizado capacidades americanas na Guerra da Líbia, França e Reino Unido reforçam as iniciativas da Entente Frugale através da Declaração Franco-Britânica em Segurança e Defesa e pelo Exercício Militar Corsican Lion no Mediterrâneo (REISDOERFER, 2015). Essa declaração demonstra semelhança com a de St. Malo após a Guerra na Iugoslávia e com a de Le Touquet. Nelas os dois países acordaram em estreitar a cooperação em comando e controle, sistemas de informação, inteligência, vigilância, segmentação, reconhecimento e munição de precisão (exatamente na área em que dependeram de auxílio americano na Guerra da Líbia). No que tange à cooperação no quesito porta-aviões, eles reassumiram a cooperação na construção de um grupo conjunto marítimo para 2020. Ademais, defenderam o fortalecimento da PSDC para que ela desenvolva o seu papel na manutenção da ordem mundial juntamente com a OTAN e a ONU (UNITED KINGDOM, 2012). Em março do mesmo ano, a União Europeia ativou pela primeira vez de forma temporária um quartel operacional do bloco, o Centro de Operações Europeu para coordenar as três missões em curso da PSDC no Chifre Africano (Somália, Djibouti, Seychellos e Tanzânia) (EUROPEAN FOREIGN POLICY UNIT, [2012], p. 3).

Ainda em 2012, ocorre a tentativa de fusão da empresa inglesa BAE Systems e da franco-germânica-hispânica EADS - as duas maiores empresas europeias de armamentos. Isso demonstra a tentativa dos europeus de se adaptar ao ambiente de autoajuda do Sistema Internacional, a fim de manter competitividade e capacidade de combate. A iniciativa de fusão partiu da empresa inglesa BAE, após a redução de receita devido à diminuição da aquisição de carros de combate pelos Estados Unidos com o desengajamento no Afeganistão e Iraque (IISS, 2013, p. 39). A tentativa não teve sucesso, mas demonstra a posição dual do Reino frente aos Estados Unidos e à Europa, se aproximando do último quando o primeiro se afasta. Isto é, utilizando a cooperação em defesa europeia como resposta à mudança na interação

---

[28] A abordagem integrada para as crises é composta pela abordagem compreensiva. Esta última desenvolve um modelo de gerenciamento de crises em que todas as esferas estatais são utilizadas, a fim de construir um modelo duradouro de paz. Isto é, utiliza-se o aparato militar juntamente com todo o aparato civil, como por exemplo, treinamento policial, modelo de desenvolvimento econômico, construção de instituições jurídicas, entre outras. A União traz assim, uma resposta a longo prazo para as ameaças. A ideia da abordagem integrada é que se utilize todos os atores envolvidos em todos os níveis da crise (nacional, regional e internacional) para desenvolver a abordagem compreensiva. Portanto, a abordagem compreensiva é somente uma das partes do projeto da abordagem integrada (ANEXO E).

internacional. Em 2013, durante as operações francesas com apoio da União Europeia no Mali, o país e o bloco necessitaram de auxílio de capacidade de transporte estratégico, reabastecimento ar-ar e inteligência de Canadá e Estados Unidos (IISS, 2014, p 66). Em julho de 2013, Croácia ingressa na União Europeia, permanecendo a mais recente adesão ao bloco.

A crise na Ucrânia iniciada em 2014 levanta uma série de interpretações, levando alguns autores a argumentarem que a integração da Crimea pela Rússia representa o auge do revisionismo russo e, portanto, uma espécie de renascimento da ameaça convencional expansionista na Europa (HEISBOUG, 2015). Todavia, convém mencionar que a Europa jamais retirou de suas visões estratégicas as ameaças convencionais vindas da Rússia e mesmo com a crise ucraniana, a União Europeia continua com a busca pela modernização de suas forças baseadas nos princípios da RMA (DURKALEC, 2017). Também porque, conforme fala do Tenente Coronel Kiilerich, a OTAN estaria em guerra híbrida com a Rússia (ANEXO B), o que justificaria a manutenção das transformações militares dos países da aliança nos princípios da RMA.

Conforme pode ser visto, com a intensificação da crise ucraniana, dos ataques terroristas, com a contínua onda de refugiados, com o redirecionamento da política de defesa americana para o Pacífico e com o crescimento do protagonismo chinês, brasileiro e indiano na África, a União passou a intensificar nos anos 2000, a visão desenvolvida no imediato pós Guerra Fria de que a estabilidade das regiões estratégicas para a sua segurança perpassa pela prevenção de ameaças e pelo seu combate na fonte através do desenvolvimento dessas regiões pelo conceito de abordagem integrada e do uso das capacidades de combate da RMA (EUROPEAN UNION, 2016).

Em 7 de janeiro de 2015 ocorre o ataque terrorista contra o jornal francês Charlie Hebdo (KERN, 2016). Em março do mesmo ano, ocorreu o Conselho Franco-Alemão de Ministros. Nele, os dois países desenvolveram posições conjuntas em relação à PSDC e acordaram em agir para o seu aprofundamento. Em relação à crise na Ucrânia, ambos concordaram em continuar trabalhando juntos para alcançar uma solução pacífica. Declararam que o mútuo envolvimento no Mali será seguido de maior assistência nas questões de segurança para os parceiros africanos. Também visam fortalecer a cooperação já existente na área espacial com o desenvolvimento de uma nova geração de satélites de observação. Vale destacar que na Entente Frugale está previsto o desenvolvimento de satélites de comunicação. Ou seja, a França pode servir de complementadora dos esforços com Alemanha e Reino Unido. Por fim, França, Alemanha e Itália confirmaram a intenção de desenvolver uma nova geração de drones europeus entre 2020-2025 (GERMANY, 2015).

Com a contínua onda de refugiados chegando ao continente europeu pelo Mar Mediterrâneo, a União Europeia iniciou, em abril de 2015, o desenvolvimento da Missão Militar para o sul do Mar Mediterrâneo visando combater o tráfico de pessoas. Ainda em 2015, nove meses após o atentado no jornal francês Charlie Hebdo, ocorre, em novembro, novo atentado na França, de autoria do Estado Islâmico. A este, segue-se uma onda de ataques terroristas no continente europeu, especialmente na Alemanha, França, Reino Unido e na Bélgica (sede das instituições europeias): foram aproximadamente 14 outros ataques somente durante os anos de 2016 e 2017 (KERN, 2016). Isso serve de catalisador para o aumento da percepção de ameaça destas fontes para os europeus e a percepção da necessidade da cooperação para lidar com elas - o que pode ser percebido com a ação francesa de invocar, pela primeira vez, a cláusula de assistência mútua entre os países europeus, consolidada pelo Tratado de Lisboa (TAYLOR; EMMOTT, 2015) e não a cláusula de defesa mútua da OTAN - que seria focada mais em ações de alta intensidade.

Como resposta a esse ambiente, chama atenção que mesmo com os rumores acerca do plebiscito para a saída do Reino Unido da União Europeia, França e Reino Unido aprofundam, em março de 2016, a cooperação iniciada na Entente Frugale através do acordo de investir conjuntamente 1,5 bilhão de libras na construção de uma nova geração de sistema de combate aéreo e suporte mensal do Reino Unido em transporte aéreo estratégico para as tropas francesas na África. Ademais, o encontro marcou também uma movimentação para o fortalecimento da iniciativa da Estrutura Ghent, reafirmando o papel francês de impulsor da cooperação em defesa. Isso se deve, pois, o país declarou que pretende armar o helicóptero de combate Tiger da Airbus (que é um consórcio alemão- francês) com o míssil guiado conjunto da empresa MBDA (consórcio francês, alemão e italiano). O Reino Unido anunciou também a aquisição de um míssil do consórcio conjunto com França da MBDA. Isso marca uma abordagem conjunta de portfólio, fortalecimento dos links industriais e requerimentos operacionais (TRAN, 2016). Também, em maio de 2016, Alemanha anuncia que vai aumentar o efetivo das suas Forças Armadas devido ao constante aumento de suas tarefas, incluindo cinco novas missões no exterior nos últimos cinco anos, a ajuda interna prestada na crise dos refugiados e os planos para um setor de defesa cibernética (ISAPE, 2016).

Em maio de 2016, os países do leste europeu, especialmente Polônia, Hungria e países bálticos aumentam a sua percepção de ameaça da Rússia (devido à proximidade geográfica da crise da Ucrânia, do aumento da capacidade ofensiva russa e da visão de que com a integração da Crimea o país tenha aumentado a suas intenções agressivas). Assim, eles pressionam os Estados Unidos e a OTAN para se engajarem mais na região. A OTAN então,

direciona o seu foco para a região e os Estados Unidos anuncia a construção da nova etapa do projeto do escudo antimíssil na Romênia. Ademais, os americanos anunciaram que haverá três brigadas de combate em rotação na Europa regularmente (ECKEL, 2016). Ou seja, há uma intensificação da presença americana no leste europeu – onde pode se esperar um conflito de alta intensidade com a Rússia - em detrimento da Europa ocidental. Em 23 de junho de 2016, ocorre o plebiscito no Reino Unido que decide pela sua saída da União Europeia, gerando uma série de incertezas quanto ao futuro do bloco. O plebiscito foi polêmico. Aproximadamente 70% dos eleitores britânicos votaram e o resultado foi apertado, com somente 4% de margem. Ademais, houve disparidades nas regiões geográficas, com Londres e Escócia tendo votado majoritariamente para ficar e o interior da Inglaterra para sair, o que faz emergir questões sensíveis da política do Reino, como os movimentos de independência na Escócia, por exemplo. As maiores motivações dos eleitores que votaram pela saída da União, são o sentimento contra a imigração, a favor da soberania na economia e nas políticas de segurança transfronteiriça (BERNSTEIN; FATZICK, 2016). Ou seja, questões mais securitárias e econômicas do que de defesa. Todo o processo se desenvolveu como algo inesperado e sem muito debate sobre os possíveis cenários após a saída (CARVALHO, 2017). Por isso, existem ainda muitas incertezas quanto ao processo. Mas, como pudemos analisar o Reino Unido sempre esteve voltado para Europa, participando como país central no desenvolvimento da PSDC, com momentos de maior e menor aproximação. Portanto, pode-se especular que – se mantido constante a balança de ameaça -, mesmo o Reino não participando diretamente da tomada de decisão central, a aproximação com a vertente militar da PSDC poderá continuar, seja como um país associado ou através da OTAN (ANEXO C, D, E).

Três dias após o plebiscito no Reino Unido, os países da União Europeia, especialmente Alemanha e França declararam que a resposta para o Brexit deve ser fortalecer o bloco através de alguns ajustes para que todos se sintam parte deste projeto. Portanto, lançaram o documento: “Uma Europa Forte em um Mundo de Incertezas”. Ele versa sobre questões de todas as áreas da União Europeia, desde segurança, defesa, economia e direito (GERMANY, FRANCE, 2016). Especialmente na parte da defesa, o documento mostra o que o Coronel Koch disse em entrevista: Alemanha, França, Espanha e Itália vão buscar uma maior cooperação, criando na PSDC, os quarteis permanentes de comando operacional das missões militares executivas da União Europeia (GERMANY, FRANCE, 2016; ANEXO E). Pelo documento, argumentam que a resposta para a crise da União somente será eficiente se houver ações em nível do bloco e a nível nacional ou regional. Isto é, entende-se que possa haver várias velocidades para a integração europeia. Os dois países argumentam que a

segurança dos países europeus está interligada e por isso, reafirmam a importância do mecanismo de Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) como um mecanismo flexível que possibilita várias velocidades de desenvolvimento militar conjunto (GERMANY, FRANCE, 2016, p. 3,4).

Pelo documento, os países argumentaram também a necessidade de investir em pesquisa e desenvolvimento e que o papel da União com os seus vizinhos e zonas de importância estratégica é intervir, ajudando a reconstruir estas regiões. Também preveem a criação de uma plataforma europeia para cooperação em inteligência (GERMANY, FRANCE, 2016, p. 4, 5). Da análise do documento, pode-se entender que os esforços de Alemanha e França após o Brexit, serão para desenvolver – nas palavras do Coronel Koch - uma União de Defesa Europeia (ANEXO E), a fim de que o bloco tenha mais efetividade na área da defesa. Portanto, defendem que o Conselho Europeu deve se reunir uma vez ao ano na configuração de Conselho Europeu de Segurança e que esse encontro deve ser preparado pelos ministros das relações exteriores, da defesa e do interior dos países membros. Ademais, defendem a criação da primeira guarda costeira multinacional, para controlar o fluxo imigratório (GERMANY, FRANCE, 2016, p. 5).

4 ESTRUTURA E CAPACIDADES MILITARES DA POLÍTICA DE SEGURANÇA E DEFESA COMUM (PSDC) DA UNIÃO EUROPEIA

4.1 LEGISLAÇÃO EUROPEIA PARA A COOPERAÇÃO EM DEFESA

O Tratado da União Europeia em sua versão consolidada (após a incorporação das mudanças feitas pelo Tratado de Lisboa) versa nos artigos 42 ao 46 sobre a PSDC. Ao longo de todo o trabalho, algumas dessas legislações foram e serão explicadas, cabe aqui, somente, mencionar aquelas que restaram. O artigo 42, nº1 declara que a PSDC garante à União Europeia os meios operacionais (civis e militares) para serem aplicados no exterior a fim de assegurar a paz e também na prevenção de conflitos. Estes meios devem ser fornecidos pelos Estados membros de forma voluntária e podem ser utilizados de acordo com a Carta das Nações Unidas para:

> [a]ções conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respetivo território (artigo 43º, nº1 do Tratado da União Europeia Consolidado).

Estes dois artigos abrem margem legal e, por conseguinte, dão legitimidade para que a União Europeia possa adotar uma postura intervencionista. Ademais, explicita que a PSDC possui finalidade diferente da OTAN, se focando mais em operações de baixa e média intensidade (UE, 2016; ANEXO A, B). O nº 2 do artigo 42º institucionaliza que a União busca desenvolver uma política de defesa comum entre os seus membros e que ela não se organiza de forma contraditória à OTAN e sim complementar, visando contribuir para o seu fortalecimento, pois a aliança continua sendo o fundamento da defesa dos seus membros (UE, 2016). O nº7 do Artigo 42º institui a cláusula de auxílio mútuo, afirmando que se um Estado membro da União for vítima de agressão armada em seu território, todos os demais têm a obrigação de prestar assistência com todos os meios que tiverem em seu poder. Todavia, essa cláusula não pode prejudicar as especificidades das políticas de defesa dos países, especialmente dos que fazem parte da OTAN (o que na prática dá espaço para interpretações a fim de fugir de sua jurisdição, mantendo o controle de forma nacional) (UE, 2016).

No que diz respeito à relação da União Europeia com a OTAN, convém explicitar o acordo que firma as bases para essa relação: o Acordo Berlin Plus. Suas negociações foram iniciadas em 1996, com pontos de atrito sobre a criação de uma identidade de defesa europeia

dentro da OTAN ou de forma independente, mas ele foi assinado em 2003[29] (HOWORTH, 2007, p. 135-177). Antes da consolidação do acordo, União Europeia e OTAN fizeram uma declaração conjunta em dezembro de 2002. Nela, a OTAN parabeniza a criação das capacidades da PSDC e ambos reafirmam que a aliança é a base da defesa de seus membros e que a PSDC será utilizada militarmente onde a OTAN como um todo não esteja engajada. Declararam também que a relação entre as duas entidades será de parceria através de consulta mútua e transparência e que a União garante o envolvimento na PSDC de membros da OTAN que não sejam membros da União Europeia (isto é, Turquia e Noruega) (EU-NATO, 2002). Isto é, pela declaração a Europa visa acalmar os debates sobre a finalidade da PSDC, reafirmando sua aliança com os Estados Unidos e demonstrando que a PSDC não visa concorrer com a OTAN.

O Acordo Berlin Plus desenvolve um pacote de arranjos para que a União Europeia tenha acesso garantido às capacidades de planejamento da OTAN, acesso presumido às capacidades militares e uma cadeia de comando somente europeia pré-designada sob o Comandante Aliado Supremo Europeu (do inglês Deputy Supreme Allied Commander Europe) (EEAS, 2016c). Esse auxílio só é disponibilizado se os países da OTAN acordarem de forma unânime (HOWORTH, 2007, p. 102). Os detalhes do acordo são classificados, mas ele regula também a troca de informações classificadas; os procedimentos para liberação, monitoramento, retorno e recall dos ativos e capacidades da OTAN, os mecanismos de consulta entre os dois blocos e prevê o reforço conjunto das capacidades militares requeridas para as missões, especialmente através do Grupo de Capacidade UE-OTAN para coordenação de iniciativas de aquisição (EEAS, 2016c). A ideia do grupo é que o mesmo país seja a nação líder nos projetos de aquisição das mesmas capacidades nos dois blocos. A troca de informação é feita através de encontros regulares entre oficiais da OTAN e da PSDC. Ademais, em 2005 foi criada uma ligação permanente entre os dois blocos, com a presença permanente de um oficial da OTAN no Estado Maior da União Europeia (EMUE) e uma célula de planejamento europeia na OTAN (DYSON, 2010, p. 66). Ocorrem também encontros mensais formais e informais entre os militares do Comitê Militar das duas instituições (ANEXO B).

4.2 ESTRATÉGIA GLOBAL DA UNIÃO EUROPEIA, PACOTE DE SEGURANÇA E DEFESA E DOCUMENTO DE REFLEXÃO SOBRE O FUTURO DA DEFESA EUROPEIA

[29] Para mais informações sobre o processo de desenvolvimento e assinatura do Acordo Berlin Plus e da relação entre OTAN e PSDC, ver HOWORTH, 2007, p. 135-177.

A política e a defesa declaradas da União Europeia se encontram de forma geral em três grupos de documentos: a Estratégia Global da União Europeia, o Pacote de Segurança e Defesa (com seus três pilares complementares: Plano de Implementação em Segurança e Defesa, Plano de Ação Europeu em Defesa e Declarações Conjuntas UE-OTAN) e o Documento de Reflexão sobre o Futuro da Defesa Europeia.

A nova estratégia da União Europeia lançada em junho de 2016 (contou, portanto, com a presença britânica em sua formulação) explicita os interesses, os princípios e os instrumentos necessários para o engajamento dos países no mundo através da União Europeia (EUROPEAN UNION, 2016). O documento traz uma estratégia com viés intervencionista, declarando que os cidadãos europeus e seus aliados demandam que a Europa tome o seu lugar no mundo como um provedor de segurança[30]. Baseia- na ideia de que o Sistema Internacional está guiado por três características: um mundo mais conectado, complexo e contestado. Por isso, desde o fim da Guerra Fria os países europeus estariam perdendo influência e poder como atores individuais devido ao crescente papel de países em outras regiões do mundo. Por isso, a União Europeia seria um instrumento essencial para que eles continuem tendo influência (EUROPEAN UNION, 2016). Por esse documento, portanto, pode-se concluir que a integração é a resposta europeia à polaridade e à balança de ameaças no século XXI.

Assim, o bloco afirma que prevê a utilização do pragmatismo nas relações exteriores: podem se engajar tanto no uso do poder duro quanto no do poder brando (EUROPEAN UNION, 2016, p. 3). Em tom assertivo, declara a ambição de que a União Europeia seja estrategicamente autônoma, mas inserida em um mundo multilateral com a ONU como o seu centro. Afirma que continuará a estreitar a parceria transatlântica através da OTAN, mas que buscará novas parcerias com países centrais, médios e organismos regionais através de uma governança global reformada, baseada no princípio da abordagem integrada (EUROPEAN UNION, 2016, p. 4, 8). Como resposta à crise imigratória e econômica que levou ao referendo sobre a saída do Reino Unido e pôs em contestação o projeto europeu, o documento coloca como princípio central a necessidade de unidade interna como meio para alcançar os objetivos externos comuns (EUROPEAN UNION, 2016, p. 5). Através desse princípio é que toda a análise do documento é desenvolvida. De forma geral, a União Europeia declara cinco

[30] A esse respeito chama atenção que em uma enquete interativa no parlamentarium europeu (uma espécie de museu interativo sobre a União Europeia em Bruxelas), 55% das pessoas que participaram responderam sim à pergunta: “A União Europeia deve ter as suas próprias forças armadas?”. 11% estavam neutras e 34% responderam não. Quanto à pergunta: “Compete à União Europeia estabelecer regras para o combate à criminalidade organizada?”, 77% responderam sim, 9% ficaram neutras e 14% responderam não.

prioridades que perpassam por todos os documentos oficiais do bloco que tratam sobre defesa (EUROPEAN UNION, 2016, p. 9-10):

1) A Segurança da União: as ameaças securitárias em um mundo globalizado, com tecnologia e fronteiras mais porosas são o terrorismo, as ameaças híbridas, volatilidade econômica, mudanças climáticas e insegurança energética. Por isso, visam investir em capacidades conjuntas na defesa cibernética, no contra terrorismo, na segurança energética, em comunicações estratégicas e em uma política de imigração mais efetiva.

2) Resiliência Estatal e Societal no Leste e no Sul: visando buscar resiliência nos países do leste até a Ásia Central e nos do sul até a África Central, a União reforça a necessidade de aumentar a influência do bloco através de seu processo de alargamento (com memorandos de entendimento e acordos iniciais) para os Balcãs e para a Turquia. Assim, as políticas europeias poderiam estimular mudanças nesses países.

3) e 4) Abordagem Integrada para Conflitos e Ordem Cooperativa Regional: "A União Europeia irá atuar em todos os estágios do ciclo de conflito, atuando prontamente na prevenção, na resposta rápida e decisiva para crises, investindo em estabilização e evitando separação prematura quando uma nova crise irrompe" (EUROPEAN UNION, 2016, p. 9-10, tradução própria).[31] Isso será atingido em parceria com parceiros regionais e internacionais com o conceito de responsabilidade compartilhada como norteador. Por isso, defendem que haja organizações de cooperação regional nas diversas regiões do mundo.

5) Governança Global para o Século XXI: buscam uma governança revisada em que a ONU seja o pilar da cooperação entre organizações regionais, Estados e atores não estatais.

O documento alega que para alcançar esses objetivos e obter autonomia de decisão e ação, é necessária maior integração em defesa entre os países membros a fim de alcançar maior interoperabilidade, eficiência, efetividade e confiança. Isso seria alcançado com a construção de uma base industrial de defesa europeia e investimentos conjuntos em armamentos. Ademais, alega que para conter a violência extrema do terrorismo, os países membros irão investir na juventude, em educação, comunicação, cultura, no esporte e no diálogo inter-religioso (EUROPEAN UNION, 2016, p. 11, 20, 21). Isto é, o documento traz a preocupação social como forma de conter emergência de crises. A Estratégia Global Europeia elenca como zonas vitais para a sua segurança e defesa: o Norte da África, o Oriente Médio, o Leste Europeu e a Turquia, pois a fragilidade fora das fronteiras do bloco ameaça seus

[31] Do original em inglês: The EU will act at all stages of the conflict cycle, acting promptly on prevention, responding responsibly and decisively to crises, investing in stabilisation, and avoiding premature disengagement when a new crisis erupts (EUROPEAN UNION, 2016, p. 9, 10).

interesses vitais. Como consequência dessa diretriz, a União afirma que irá aumentar a cooperação e o investimento nestas regiões e que o seu aparato militar e civil pode ser utilizado para prevenção, resposta e gerenciamento de crises, assistência humanitária, proteção civil, reforma securitária, estabilização e evacuação de cidadãos, operações de manutenção e imposição da paz (EUROPEAN UNION, 2016, p. 21, 23, 37).

Conforme as ameaças securitárias pressionam os países europeus (como o caso dos vários atentados terroristas durante o ano de 2016), vê-se uma Europa cada vez mais assertiva, disposta e desenvolvendo posições oficiais conjuntas para responder aos desafios securitários internacionais. Então, como complemento e instrumento de ação, a União lançou o Pacote Europeu de Segurança e Defesa em dezembro de 2016 (já com as negociações do Brexit em andamento). O Pacote é composto por três pilares: i) novos objetivos e ambições políticas, representado pelo Plano de Implementação em Segurança e Defesa. Ele é um documento desenvolvido pela Alta Representante para o Conselho Europeu com o objetivo de dar mais eficiência e rapidez às respostas europeias para as crises e reafirma os princípios expostos na Estratégia Global (HR, 2016); ii) novas ferramentas de financiamento na área de defesa (o Fundo de Defesa Europeu, será apresentado na seção 4.3 deste trabalho) para tornar a indústria de defesa europeia mais eficiente, representadas pelo Plano de Ação Europeu de Defesa e iii) Declaração Conjunta UE-OTAN que identifica áreas para maior cooperação (EEAS, 2016c). Como ações resultantes desses documentos, o bloco já lançou em 2017 as instalações da Capacidade de Planejamento e Conduta Militar (CMPC) e busca eliminar os obstáculos financeiros para colocar em prática os Grupos de Batalha Europeus e a Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) (todos explicados ao longo do capítulo) (EEAS, 2016c).

A Declaração Conjunta UE-OTAN de junho de 2016 e as posteriores Conclusões do Conselho Europeu para Implementação da Declaração Conjunta em dezembro de 2016 visam complementar o Acordo Berlin Plus. Ambas as partes declaram: que a cooperação respeitará a autonomia no processo decisório de cada uma e manterá o respeito pelas políticas de defesa dos seus membros (demonstrando que ambas são instrumentos de controle nacional); que a aliança euro-atlântica vem sofrendo ameaças do sul e do leste e que por isso os seus cidadãos demandam que seja utilizado todos os meios disponíveis para se protegerem e que a cooperação entre União Europeia e OTAN estabelecida em 2003 com o Acordo Berlin Plus traz grandes avanços para as duas entidades (NATO-UE, 2016).

> À luz dos desafios comuns que enfrentamos agora, temos que intensificar nossos esforços: precisamos de novas formas de trabalhar em conjunto e de um novo nível de ambição; porque nossa segurança é interconectada; porque juntos podemos mobilizar uma ampla gama de ferramentas para responder aos desafios que enfrentamos; e porque temos que fazer uso mais eficiente dos recursos. Uma OTAN

> mais forte e uma UE mais forte se reforçam mutuamente. Juntas, elas podem prover melhor a segurança na Europa e além (NATO-UE, 2016, p.1, tradução própria) [32].

Para tanto, com um discurso intervencionista, entendem que devem levar estabilidade para os seus vizinhos e parceiros de acordo com os princípios da aliança e apoiar as reformas desses países nesse sentido. As duas instituições declaram que devem aumentar a cooperação em sete áreas: i) ameaças híbridas: aumentar a capacidade de conter estas ameaças através do aumento da resiliência de suas sociedades, trabalhando na prevenção e detecção antecipada de ameaças e no aumento da troca de informações. ii) Cooperação Operacional: aumentar o escopo da cooperação para incluir o mar e a imigração, especialmente no Mediterrâneo. iii) Ciber segurança: expandir a cooperação na educação, exercício, treinamento e nas missões militares. iv) Capacidades Militares: aumentar a interoperabilidade, a complementaridade e os projetos conjuntos entre os dois blocos. v) Indústria de Defesa: fomentar a cooperação na pesquisa e desenvolvimento. vi) Exercícios Militares: como primeiro passo para 2017 e 2018, desenvolver exercícios paralelos e coordenados. vii) Resiliência dos Parceiros do Leste e do Sul: desenvolver a capacidade de defesa e de segurança destes parceiros de forma complementar às da aliança euro-atlântica, inclusive na área marítima. As duas partes acordam em investir capital político e financeiro para levar adiante com rapidez as propostas declaradas e visam rever regularmente as metas (NATO-UE, 2016).

Por fim, o Documento de Reflexão sobre o Futuro da Defesa foi lançado em junho de 2017 e é o quarto de uma série de papers reflexivos[33] sobre o futuro da União Europeia com 27 membros para 2025. Estes documentos foram resultado do Livro Branco sobre o Futuro da Europa e o Rumo a Seguir produzido pela Comissão Europeia em março de 2017 para promover o debate em todas as esferas da União (parlamentos nacionais, autoridades e sociedade civil) sobre o futuro do bloco e apresentar planos ações para os cidadãos europeus antes da próxima eleição para o Parlamento Europeu em 2019 (COMISSÃO EUROPEIA, 2017) [34]. O Documento de Reflexão sobre o Futuro da Defesa reafirma as ameaças declaradas

---

[32] Do original em inglês: “In light of the common challenges we are now confronting, we have to step-up our efforts: we need new ways of working together and a new level of ambition; because our security is interconnected; because together we can mobilize a broad range of tools to respond to the challenges we face; and because we have to make the most efficient use of resources. A stronger NATO and a stronger EU are mutually reinforcing. Together they can better provide security in Europe and beyond (NATO-UE, 2016, p.1)”.

[33] Os demais são: Documento de Reflexão sobre a Dimensão Social da Europa, Documento de Reflexão sobre o Aproveitamento da Globalização, Documento de Reflexão sobre o Aprofundamento da União Econômica e Monetária e Documento de Reflexão sobre o Futuro das Finanças da União Europeia. Todos podem ser acessados em: <https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_pt>.

[34] O Livro Branco elenca oito desafios centrais para serem levados em conta para o futuro da União: ascensão do populismo e retórica nacionalista; crise econômica, envelhecimento da população, mudança da posição da Europa no Sistema Internacional, ameaças de agressão externa e terrorismo nas fronteiras, migração, mudanças climáticas e desenvolvimento tecnológico. Para tanto, desenvolve cinco cenários possíveis para a União:

nos outros documentos e - através de pesquisa de opinião pública com os cidadãos europeus e demonstrando que há mais de 60 anos o projeto europeu traz paz para o continente - argumenta que a defesa deve ganhar papel maior e central no projeto europeu, trazendo mais responsabilidades para a União assegurar a defesa do bloco.

> Eu também acredito que precisamos trabalhar em uma Europa mais forte quando se trata de questões de segurança e defesa. Sim, a Europa é principalmente uma potência de "poder brando". Mas mesmo as mais poderosas potências de poder brando, não podem agir a longo prazo sem pelo menos algumas capacidades de defesa integradas (JUNCKER, Jean-Claude *apud* EUROPEAN COMISSION, 2017b, p. 4, tradução própria)[35].

Portanto, o Documento afirma que a cooperação irá fortalecer a soberania dos países europeus, pois as ameaças em um mundo complexo, conectado e contestado são impossíveis de serem combatidas por um único país sozinho (EUROPEAN COMISSION, 2017b, p. 11). Ou seja, defendem que uma espécie de aumento na burocracia europeia em defesa (através de maior desenvolvimento da integração nessa área) seja necessária para manter a soberania nacional.

Para provocar o debate acerca do futuro da defesa europeia pós Brexit para 2025, o Documento desenvolve três cenários possíveis (não excludentes) para a União Europeia lidar com os desafios futuros de segurança e defesa: 1) Cooperação em Segurança e Defesa: manutenção da cooperação em base voluntária e ad hoc e desenvolvimento de missões civis e militares de média intensidade e as de alta intensidade continuariam dependendo de países centrais ou delegadas aos mecanismos da OTAN. Mesmo que as ameaças aumentem, a cooperação se dará com base em análise de caso a caso e voluntariamente. A indústria de defesa permanecerá fragmentada e duplicada (EUROPEAN COMISSION, 2017b, p. 12). 2) Segurança e Defesa Compartilhada: convergência de cultura estratégica, percepção de ameaças e maior cooperação financeira e operacional. Isso aumentará a capacidade da União projetar poder e haverá maior cooperação com a OTAN em conflitos de alta intensidade. Haverá mais disponibilidade de ação dos países também na cooperação em infraestruturas críticas como ciber defesa e satélites, tornando o bloco mais forte (EUROPEAN COMISSION, 2017b, p. 13). 3) Segurança e Defesa Comum: assistência mútua e solidariedade entre os países membros se tornará a norma e não a exceção baseada na análise

---

regresso ao mercado único, continuidade do modelo de integração atual, permitir velocidades diferentes de integração para os países que assim desejarem, concentração em certos domínios para obter resultados mais rápidos ou aumentar a integração conjunta em todos os domínios (COMISSÃO EUROPEIA, 2017).

[35] Do original em inglês: "I also believe that we need to work on a stronger Europe when it comes to security and defence matters. Yes, Europe is chiefly a ‘soft power’. But even the strongest soft powers cannot make do in the long run without at least some integrated defence capacities” (JUNCKER, Jean-Claude *apud* EUROPEAN COMISSION, 2017b, p. 4).

de caso a caso. Haverá forte cooperação com a OTAN nos conflitos de alta intensidade. Ameaças securitárias serão monitoradas conjuntamente e haverá maior cooperação entre as esferas nacionais e supranacionais, inclusive nos serviços de inteligência, produzindo uma política de defesa genuinamente europeia (EUROPEAN COMISSION, 2017b, p. 14).

4.3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE SEGURANÇA E DEFESA COMUM (PSDC) DA UNIÃO EUROPEIA

Através da exposição das instituições, de seu fluxo de comando e controle e de suas capacidades militares, será possível verificar como se estrutura a PSDC atualmente e analisar o que ela pode dizer sobre a intenção dos Estados membros ao criá-la e seus mecanismos de controle. Cabe ressaltar que será dado enfoque nas instituições que desenvolvem papel na formulação, condução e controle da PSDC no nível da defesa, isto é, militar – e não de segurança de uma maneira geral, pois nos aspectos civis da PSDC a lógica de funcionamento e controle é diferente. Como poderá ser visto, todas as instituições de defesa passam em uma etapa ou outra, pela aprovação final dos Estados membros da União através do controle direto sob suas funções, ou através da autorização de suas ações pelo Conselho Europeu. Isto é, a sua burocracia é desenhada para que os Estados tenham controle e voz sobre ela. Cabe destacar que a estrutura da PSDC é complexa, com inúmeras instituições desenvolvendo relações em rede, bem como de forma hierárquica (EUROPEAN UNION, 2014; ANEXO A, C, D, E). Isso pode nos levar a concluir que ela é uma estrutura de governança que visa promover interesses comuns dos seus membros. Com o objetivo de melhor sistematizar as funções de cada órgão e assim simplificar o entendimento da estrutura da PSDC, será apresentado ao final da seção, um organograma síntese.

O órgão máximo da União Europeia é o **Conselho Europeu**. Ele é composto pelo seu presidente, pelos chefes de Estado e de governo de todos os países membros, pelo Presidente da Comissão Europeia e pela Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (AR). Ele é o órgão responsável por determinar toda a agenda política da União Europeia (todavia, não aprova leis). Ele dá a palavra final sobre as diretrizes da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da PSDC de acordo com os interesses estratégicos dos países membros. Isto é, ele representa a esfera máxima do pensamento estratégico do bloco europeu. Nesse quesito, as decisões são feitas com os grupos de trabalho do Conselho da União Europeia e através de unanimidade (EUROPEAN UNION, 2014, p. 17). O Conselho Europeu se reúne trimestralmente (HOWORTH, 2007, p. 63). O presidente

permanente do Conselho Europeu é eleito pelo próprio Conselho para um mandato de dois anos e meio renovável (EUROPEAN UNION, 2014, p. 12). O mecanismo de tomada de decisão por maioria qualificada pode ser aplicável para eleger o presidente do Conselho e, juntamente com o Parlamento Europeu, apontar os integrantes da Comissão Europeia, eleger a Alta Representante da União e indicar o Chefe do Comitê Militar do Bloco (EUROPEAN UNION, 2014, p. 12). Quando se trata desses casos, somente os chefes de Estado tem prerrogativa para votar. Cabe ressaltar que o Conselho pode solicitar que a Comissão Europeia desenvolva propostas temáticas, bem como passá-las para o Conselho da União Europeia resolvê-las (EEAS, 2016a).

Abaixo do Conselho Europeu há basicamente três estruturas: o Parlamento Europeu (responsável pela legislação europeia), a Comissão Europeia (espécie de órgão executivo que propõe leis, geri e controla o dia a dia da União) e O Conselho. **O Conselho** é composto por ministros dos países membros. Ele se reúne uma vez por mês e pode ter várias configurações dependendo do tema que será tratado: O Conselho dos Negócios Exteriores, composto pelos ministros das Relações Exteriores dos países membros; O Conselho de Defesa, composto pelos ministros da defesa e assim por diante. O Conselho tem a função de coordenar as políticas dos países membros antes de levar ao Conselho Europeu alguma proposta (UNIÃO EUROPEIA, 2017a). Qualquer configuração do Conselho pode decidir sobre questões de defesa, inclusive sobre lançar ou não uma missão militar. Isto demonstra que todo debate e alinhamento político é feito nas demais esferas da PSDC até chegar ao consenso, passando pelo Conselho apenas como legitimação e controle. Também demonstra a interligação de todas as esferas estatais com a defesa (UNIÃO EUROPEIA, 2017a; ANEXO D).

Abaixo na hierarquia institucional da PSDC está o **Comitê de Representação Permanente (COREPER)** dos países membros na União Europeia. Isto é, neste comitê se encontram as representações diplomáticas permanentes dos países, composto pelos embaixadores de mais alto nível (sênior). Por exemplo, a Alemanha possui um time que representa todos os ministérios do país (ministério do interior, da segurança, da defesa, da economia). Dentro do COREPER há as configurações temáticas, compostas pelos embaixadores júnior dos países. Especialmente para a defesa temos o Comitê Político e de Segurança (CPS) e o COREPER II (ANEXO E). O **Comitê Político e de Segurança (CPS)** se encontra duas a três vezes por semana em Bruxelas e é responsável pela parte propriamente externa da PSDC e da PESC, enquanto o COREPER II se volta mais para as questões internas, como a implementação e adequação dessas políticas a âmbito nacional. O CPS auxilia o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) a monitorar a situação internacional,

apresentando opções estratégicas e políticas de ação. Isto é, enquanto o SEAE é composto por funcionários da União Europeia, o CPS é composto por funcionários nacionais, representando os interesses dos países membros.

O CPS conta com o auxílio de três órgãos para desenvolver os seus estudos: o Comitê Militar da União Europeia (CMUE), o Grupo Político-Militar (GPM) e o Comitê Civil da União Europeia (COMCIV) (EEAS, 2016a; ANEXO D, E). Na prática, o CPS lida majoritariamente com questões como o planejamento, preparação e controle das operações civis e militares, com o GPM focando nos aspectos políticos (como os conceitos e as capacidades) e facilitando a troca de informações entre a PSDC e terceiros países e demais parceiros como a OTAN e a ONU. O GPM é presidido por um representante da Alta Representante da UE (EEAS, 2016a). Em paralelo ao CMUE que presta conselhos militares ao CPS, o COMCIV desenvolve recomendações e informações sobre os aspectos civis do gerenciamento e prevenção de crise (EEAS, 2016a). Vemos que no aspecto civil, há maior controle e participação das demais instituições da União, como a Comissão Europeia. O COMCIV é composto por representantes nacionais e oficiais da Comissão Europeia e do Secretariado do Conselho. Por isso, tem a função também de promover a coordenação entre as instituições intergovernamentais da União e as supranacionais. O COMCIV desenvolve princípios guias também para os Estados não membros da União que participam dessas operações. (HOWORTH, 2007, p. 126). Em suma, pode-se concluir que o COREPER de forma geral visa coordenar os interesses dos Estados a fim de alcançar consenso e direcionar através do SEAE acordos pré-determinados para as reuniões do Conselho (UNIÃO EUROPEIA, 2017b).

Paralelamente ao CPS temos o **Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE).** Ele é uma espécie de Ministério das Relações Exteriores e da Defesa, pois é responsável por colocar em prática e promover a âmbito externo as políticas e interesses da União. O SEAE é composto por três pilares: Política de Segurança e Defesa Comum (PSDC) e Resposta de Crises; Relações Políticas; Questões Econômicas e Globais. Para tanto, o SEAE conta com dois órgãos executivos: o serviço diplomático que é responsável por executar externamente os interesses econômicos e políticos da União e o Estado-Maior da União Europeia (EMUE) que tem a função de executar externamente os interesses militares da União (EEAS, 2017a; ANEXO A, D). A sua hierarquia interna é composta por: a **Alta Representante da União para os Negócios Externos e Política Externa e de Segurança (AR).** Ela é escolhida pelo Conselho Europeu e exerce o papel de organizadora do SEAE a âmbito interno e externo, já que acumula cinco funções. Além de ser a AR ela também é a vice-presidente do Conselho

Europeu, vice-presidente da Comissão Europeia, presidente do Conselho em sua configuração de ministros das Relações Exteriores e da Defesa e presidente do Conselho da Agência Europeia de Defesa (ANEXO D). Abaixo na hierarquia do SEAE, está o Secretário Geral e as suas secretarias com os respectivos vice-secretários cuidando de cada pasta: i) vice-secretário geral para questões econômicas e globais, ii) vice-secretário geral para as relações políticas e diretor político (que recebe assessoria do CPS) e iii) o vice-secretário para PSDC e resposta de crise, que possui quatro órgãos (Política de Segurança (SEC/POL); Centro Europeu de Inteligência e Situação (INTCEN); Diretório de Planejamento e Gerenciamento de Crise (CMPD) e Capacidade Civil de Planejamento e Conduta (CCPC)). Separado dessa hierarquia, pois está ligado diretamente à AR e tem autonomia de ação, está o **Estado-Maior da União Europeia (EMUE)**. Os vice-secretariados gerais e o EMUE se interligam e trocam informações, todavia não possuem relação de hierarquia entre eles. Por fim, também ligado diretamente à AR e com a função de prestar assessoria militar (e não de executar como o EMUE) está o **Comitê Militar da União Europeia (CMUE)** (ANEXO D) [36]. Chama atenção também, que a AR tem autonomia para alocar da maneira que quiser o orçamento destinado ao SEAE, exceto no que concerne ao EMUE. Para esse órgão, ela deve ter autorização do Conselho Europeu (ANEXO D).

O **Diretório de Gerenciamento de Crises e Planejamento (CMPD)** tem o objetivo de auxiliar na integração do planejamento civil-militar das missões da União Europeia através da integração do processo de tomada de decisão. Seu objetivo é desenvolver opções de ação que são colocadas em discussão através da construção do Conceito de Gerenciamento de Crise juntamente com os demais órgãos da PSDC como o CPS (EEAS, 2017b). A **Capacidade Civil de Planejamento e Conduta (CCPC)** é o órgão responsável pela condução operacional das missões civis de gerenciamento de crise (como as de assessoramento jurídico, missões policiais, etc.), bem como pela correta implementação de todas as tarefas relacionadas à missão a fim de que as operações civis e militares sejam desenvolvidas sob a mesmo estratégia (EEAS, 2016a).

Em 06 março de 2017 o Conselho Europeu aprovou a criação da **Capacidade Militar de Planejamento e Conduta (CMPC)**. Órgão militar análogo ao CCPC. Pela primeira vez, a União Europeia passa a ter uma instância permanente de planejamento operacional de missões militares não executivas[37]. Até o momento, os quartéis operacionais para condução e

---

[36] Para organograma detalhado da estrutura do SEAE, ver EEAS, 2017a ou ANEXO D.

[37] Missões militares não executivas são aquelas operações militares, nas quais a União Europeia presta auxílio para o Estado anfitrião apenas com um papel de conselheiro. Já as executivas são aquelas em que a UE conduz

planejamento de todas as operações militares eram estruturados de forma ad hoc, ou utilizavam as instalações dos Estados membros ou da OTAN – como será demonstrado de forma mais detalhada na seção seguinte (GSC, 2017). Sua criação está de acordo com os objetivos do Tratado de Lisboa e da Estratégia de Segurança da União Europeia, de produzir mais efetividade para as ações da União Europeia além-teatro através do conceito de abordagem integrada e compreensiva e na forte ênfase da integração civil e militar em todas as esferas (desde o nível estratégico, até o tático no teatro de operações). A ênfase do órgão é desenvolver as missões militares não executivas de forma mais rápida, eficiente e mais interligada com as operações civis. O órgão já está funcional, é composto por funcionários do EU OPCEN[38], dos Estados membros, do EMUE e dirigido pelo diretor geral do EMUE (ANEXO A). Foi acordado que deverá ser priorizada as funções no CMPC, todavia sem comprometer as do EMUE (GSC, 2017, p. 8).

Juntamente com o CMPC foi determinada a criação da **Célula de Coordenação e Suporte Conjunto.** Ela atende aos mesmos objetivos de dar mais efetividade à cooperação entre o braço civil e militar da PSDC. A Célula será composta por representantes do CCPC e do CMPC. Nela, prevê-se que especialistas civis e militares irão trocar experiências de forma diária para focar na coordenação conjunta de missões de observação, conselhos jurídicos, logística, comunicações, médicas e de segurança. Cada time de civis e militares estará sob a estrutura de comando de seu respectivo órgão, separadas e distintas. Cada time fará, também, parte de sua respectiva estrutura de financiamento (GSC, 2017, p. 11). A célula se destina a coordenar os esforços quando há mandato dos dois componentes na mesma área, ou quando um mandato irá interferir em outro. Mas, conforme informações do Coronel Koch, a Célula ainda não foi colocada em prática (ANEOXO E).

Como órgão máximo militar da PSDC, temos o **Comitê Militar da União Europeia (CMUE)** composto pelos Ministros da Defesa dos Estados membros (que se encontram no mínimo uma vez a cada dois anos) e são representados por oficiais militares permanentes alocados em Bruxelas - podendo ser os mesmos representantes dos países na OTAN (HOWORTH, 2007, p.74; ANEXO B). A função do CMUE é dar conselhos militares ao CPS e à AR e suas decisões são feitas por consenso. Ele é presidido por um oficial general quatro estrelas, durante um mandato de três anos, escolhido pelos Ministros da Defesa e nomeado pelo Conselho Europeu. O presidente do CMUE se reúne quando pertinente com o CPS, com

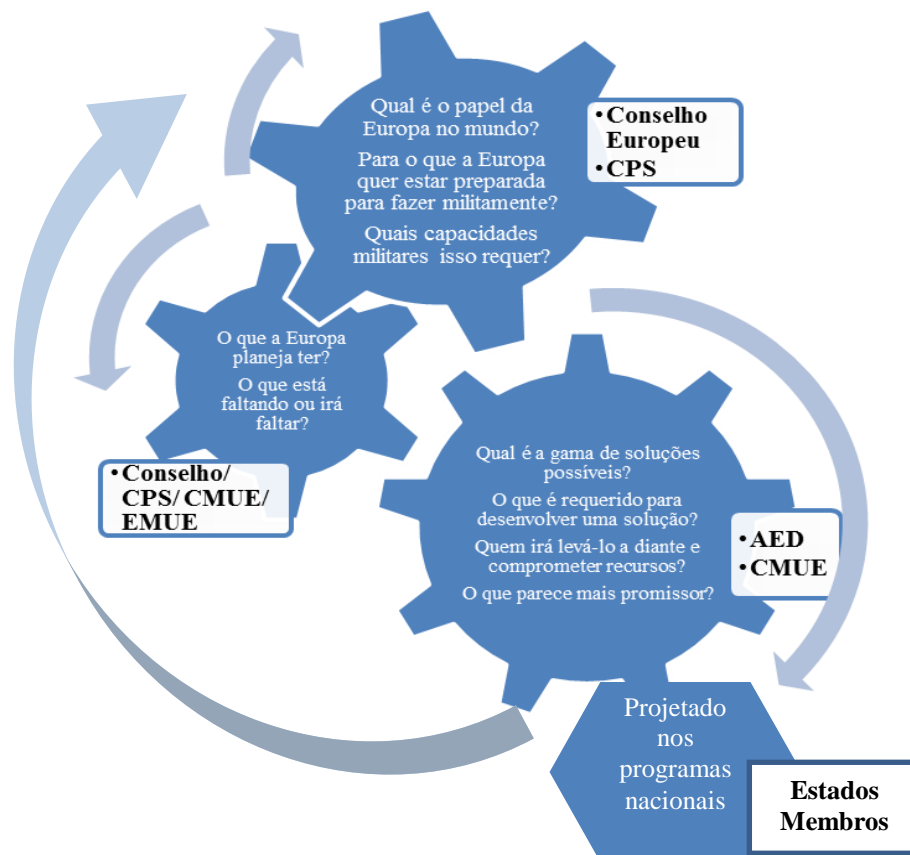
as operações no terreno substituindo a nação anfitriã (EEAS, 2014, p.10).

[38] O EU OPCEN é o primeiro centro operacional ad hoc ativado da União com a finalidade de melhorar a coordenação das ações civis e militares nas missões da PSDC no Chifre Africano. Como demonstrado no capítulo anterior, foi ativado em 2012 e segue em operação (EEAS, 2015b).

o Conselho Europeu, com o Comitê Militar da OTAN e lida também com a presidência da União Europeia. Além disso, é o primeiro ponto de contato dos comandantes operacionais durante as operações militares executivas da União, por isso revisa, elabora planos operacionais e monitora as operações (HOWORTH, 2007, p.74). O CMUE trabalha também para estruturar a relação militar da União Europeia com Estados não europeus da OTAN, com os candidatos à entrada na União, com a própria OTAN e com a estimativa financeira para operações e exercícios militares (HOWORTH, 2007, p.74).

A principal função do **Estado-Maior da União Europeia (EMUE)** é a realização de alerta, avaliação e planejamento operacional das missões militares da União, desenvolvimento de conceitos de treinamento e educação (EUROPEAN UNION, 2014, p. 18). Seu Diretor Geral é um general três estrelas e é indicado pela AR. Como será demonstrado na seção seguinte, o EMUE é responsável também por fornecer o pessoal necessário para o Centro Operacional Europeu quando ele é ativado (EEAS, 2016a). Por fim, há uma série de agências independentes - mas sob diretriz geral do Conselho Europeu - que atuam aumentando a cooperação em defesa através do desenvolvimento conjunto de armamentos ou de estudos estratégicos. São elas: Agência Europeia de Defesa, Instituto Europeu de Estudos Securitários, Centro de Satélites da União Europeia, Agência Espacial Europeia e Colégio Europeu de Segurança e Defesa (EUROPEAN UNION, 2014, p. 38). Vale mencionar também as Conferências Internacionais para os cadetes dos países membros da União Europeia.

A **Agência Europeia de Defesa (AED)** está sob autoridade do Conselho Europeu. Seus objetivos se resumem a facilitar e fomentar a produção conjunta de armamentos. A Agência é guiada por um Conselho de Direção formalmente reunido no nível dos Ministros de Defesa, mas ocasionalmente no formato de Diretores Nacionais de Armamentos ou Diretores de Pesquisa e Tecnologia. O Conselho de Direção é comandado pela AR e gerenciado por um chefe executivo. O Conselho têm quatro diretorados: capacidades; pesquisa e tecnologia; armamentos; indústria e marketing. Assim, a Agência coordena os planos nacionais em uma estrutura europeia (HOWORTH, 2007, p. 110). A figura a seguir resume o processo de desenvolvimento de capacidades da União Europeia através do trabalho da AED.

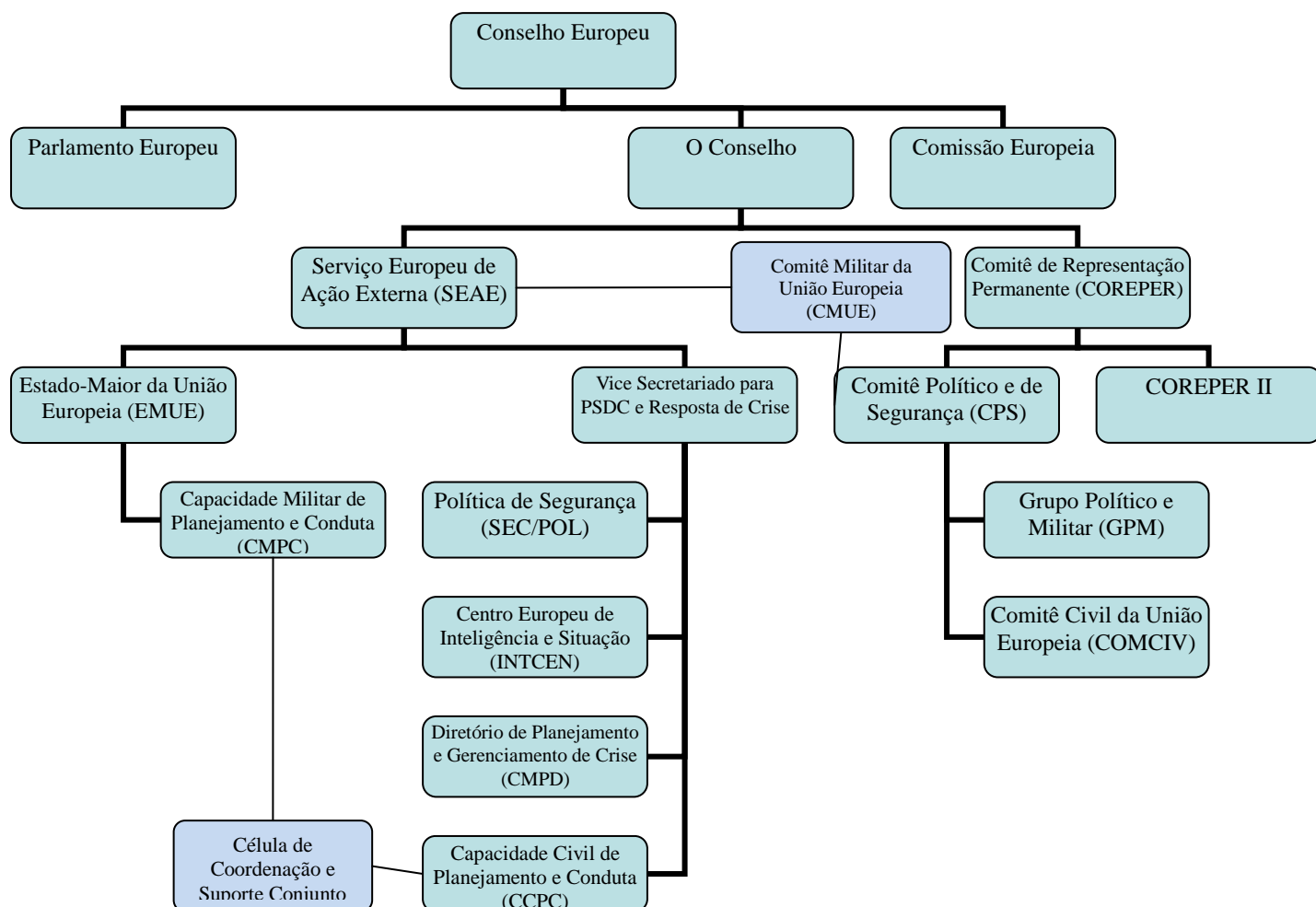
Figura 1- Processo de Desenvolvimento das Capacidades da União Europeia

Fonte: Adaptado de HOWORTH, 2007, p.110.

O **Colégio Europeu de Segurança e Defesa (CESD)** é uma rede de institutos nacionais, escolas, academias e instituições que lidam com questões de segurança e defesa. A sua missão é prover treinamento na área da PSDC no nível estratégico através do provimento de administradores e funcionários com conhecimento das políticas da União e seus procedimentos. Os participantes são civis e militares que trabalham com as questões da PSDC nos países membros, nos que pleiteiam entrada ou nas instituições da União. Cursos específicos podem ser ofertados para terceiros países e organizações internacionais (HOWORTH, 2007, p. 114). O **Centro de Satélites da União Europeia (SatCen)** tem como objetivo alertar os organismos da PSDC para potenciais situações de crise através do uso de meios espaciais. O Centro analisa informações geoespaciais como armas de destruição em massa e capacidades estratégicas, apoiando assim as missões da PSDC. Além disso, fomenta iniciativas de desenvolvimento de capacidades espaciais e presta formação para analistas de imagens. O centro é dirigido por um Diretor que presta contas ao Conselho de Administração.

O Conselho é composto por um delegado da Comissão Europeia, um representante de cada país membro da União e presidido pela AR (UNIÃO EUROPEIA, 2017a).

A **Agência Espacial Europeia (ESA)** é uma organização internacional com 22 países membros da União Europeia, com aproximadamente 2200 funcionários (especialistas da tecnologia da informação, engenheiros, cientistas, entre outros) vindos dos países membros. A Agência tem como objetivo desenvolver capacidades espaciais para os seus membros. Os seus recursos provêm de um fundo, no qual os países contribuem de acordo com seu PIB. Além disso, a ESA possui programas opcionais, nos quais cada membro escolhe se quer ou não participar e o quanto ele contribuirá financeiramente. A Agência está sob direção política do Conselho Europeu, que elege um Diretor Geral para um período de quatro anos (ESA, 2017). O **Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (EUISS)** desenvolve pesquisa sobre política externa e de defesa e promove discussões sobre estes temas. Seus estudos são feitos para as instituições da PSDC. Ele é composto por pesquisadores, está sob supervisão política do CPS e é financiado pelos países da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2017c).

Da análise da estrutura institucional da PSDC, podemos afirmar que ela é organizada de forma que a decisão final e o controle estratégico sejam feitos ou estejam de acordo com os interesses dos países, fazendo com que de seu processo resulte realmente as políticas que representam a vontade e as ambições políticas de seus membros. Isto confere certa estabilidade à PSDC, mais do que se sua estrutura se desenvolvesse de forma supranacional sem um processo anterior de coordenação das políticas a âmbito nacional.

Organograma 1: Organograma das Instituições de Defesa da PSDC

Fonte: Elaboração Própria.

4.4 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE UMA MISSÃO MILITAR E A ESTRUTURA DE COMANDO

Quando se analisa o processo de planejamento e execução das missões militares da União Europeia - isto é, quando se analisa o funcionamento das instituições em defesa - torna-se mais uma vez claro que a sua estrutura foi desenhada para complementar e fortalecer as capacidades nacionais, pois podemos ver o papel central que os países ocupam na direção da PSDC. No caso das operações militares executivas, O SEAE e o CPS através de seus órgãos são responsáveis por desenvolver o planejamento político-estratégico e a responsabilidade pelo planejamento operacional e tático é diretamente dos países, através do quartel operacional nacional designado através do Conselho Europeu para determinada operação. Para tanto, mantém-se contínua comunicação entre o quartel operacional nacional e a União

Europeia, pois ele continua sendo assessorado pelo CMUE (GRAVI; KEOHANE, 2009, p. 54). As operações militares não executivas e as missões civis têm seu planejamento estratégico e operacional desenvolvidos inteiramente pelas estruturas da União. Todavia, cabe ressaltar que as estruturas táticas, os armamentos, os soldados nas missões militares e o componente civil (juízes, policiais, estrutura administrativa...) nas operações civis são inteiramente nacionais, disponibilizadas de forma voluntária pelos países (ANEXO C, D). Em suma, como será analisado, o resultado do planejamento e execução das missões militares é efetivamente o que advém dos interesses nacionais conjuntamente organizados na estrutura da PSDC. A estrutura de planejamento das missões e das políticas da PSDC é relativamente flexível, para se adaptar às diferentes missões, pois não possui uma doutrina militar pré-determinada.

O processo de planejamento de uma missão militar de resposta à crise na União Europeia tem duas partes: o planejamento estratégico e o operacional. O planejamento estratégico estrutura as diretrizes para o planejamento operacional. É ele que define os objetivos políticos que a missão vai alcançar e os meios civis e militares necessários para alcançá-los (GRAVI; KEOHANE, 2009, p. 54). Já o planejamento operacional lida especificamente com a questão da implementação destes objetivos (desde a sua organização até provimento logístico, comunicação e sistemas de informação) (GRAVI; KEOHANE, 2009, p. 54). O nível tático coloca em prática no teatro de operações esses planejamentos (KING, 2011). Os processos de planejamento e execução das missões militares da União se desenvolvem basicamente em cinco fases: i) monitoramento e alerta antecipado, ii) planejamento estratégico, iii) planejamento operacional, iv) implementação tática, v) revisão estratégica (XAVIER; REHRL, 2017, p. 78).

O monitoramento e alerta antecipado se inicia todo início de presidência no Conselho Europeu, através de estudos desenvolvidos pelo CPS e pelo SEAE ou a Comissão Europeia pode participar oferecendo informações através dos seus departamentos específicos (GSC, 2017, p. 56). Quando uma crise que estava sendo monitorada necessita de resposta, o Conselho Europeu solicita à AR que elabore o Quadro Político para Abordagem Compreensiva. Para tanto, a AR aciona os seus secretariados específicos, incluindo o EMUE, o SEC/POL e o CMPD para que elaborem um esboço. Após, a AR encaminha este documento para o CPS, que então solicita conselhos aos seus órgãos (ao GPM e ao COMCIV se for uma missão civil ou ao CMUE se for uma missão militar). Após, o esboço volta para o SEAE que então encaminha através da AR o documento final para O Conselho (XAVIER; REHRL, 2017; ANEXO D). No Quadro Político para Abordagem Compreensiva consta todas as

possíveis ações que a União poderá tomar. Nesta fase, a OTAN, a ONU e demais países e organizações diretamente relacionadas são consultadas (XAVIER; REHRL, 2017, p. 78). Cabe ressaltar que para o monitoramento e alerta antecipado, a União Europeia possui capacidade de inteligência com o INTCEN e EUMSINT (centro de inteligência da SEAE e do EMUE, respectivamente) (GSC, 2017, p.3).

A seguir, após a análise do documento Quadro Político para Abordagem Compreensiva pelo Conselho, inicia-se o planejamento estratégico militar. Nesta fase, o principal órgão responsável é o CPS, pois ele exerce o controle estratégico e político das operações militares da União Europeia. Isto é, é o órgão que representa diretamente através de seus embaixadores os interesses dos países membros que desenvolve o conceito estratégico para as missões militares. O CPS é responsável por planejar antecipadamente potenciais cenários de emprego da força europeia, desenvolvendo planejamentos genéricos e mais detalhados, como os planos de contingenciamento. Todavia, na prática, o planejamento antecipado não é conduzido de forma permanente muito devido à sensibilidade em determinar antecipadamente as potenciais ameaças para os Estados membros (GRAVI; KEOHANE, 2009, p. 55-56). Este fato parece estar sendo trabalhado com a intenção recente de criar a Célula de Coordenação e Suporte Conjunto. Nesta fase, o CPS monitora a situação internacional e desenvolve recomendações militares estratégicas para o Conselho Europeu e para a Alta Representante, a fim de que possam aprovar os objetivos e mandato da missão, apontar o comandante operacional, designar o quartel operacional (no caso das missões militares executivas. As não executivas contam com quartel próprio sob comando do Diretor Geral do EMUE) e os quartéis táticos. (GSC, 2017, p. 9).

Nesta fase, o CPS pode requerer que o Conselho Europeu e a Comissão Europeia desenvolvam missões de descoberta no terreno para coletar informações. Essas informações são analisadas pelo CPS para desenvolver uma opinião sobre se a ação europeia é apropriada ou não. Se ele decidir que sim, ele cria o Time de Coordenação de Resposta de Crise (TCRC) (corpo ad hoc definido de acordo com cada missão) para desenvolver um Conceito de Gerenciamento de Crise (CGC) para aquela missão. O CGC é um quadro de referência conceitual para a abordagem da União para aquela determinada missão e determina os interesses políticos, as opções estratégicas, a função de cada ator no terreno, o objetivo final e as etapas necessárias para alcançá-lo (GRAVI; KEOHANE, 2009, p. 56). A estrutura e a troca de informações no TCRC para criação do CGC é flexível, a troca de informações pode ser dar também informalmente. Durante todo o processo, os atores e organizações regionais continuam a ser consultadas. O CGC é direcionado então para o Conselho Europeu decidir

pela sua aceitação ou não (GRAVI; KEOHANE, 2009, p. 57). Se ocorrer a aprovação por unanimidade pelo Conselho Europeu, inicia-se um mecanismo de detecção de força, no qual os Estados membros voluntariamente indicam se contribuirão ou não e, em caso afirmativo, com quais forças. Dependendo da decisão dos países, terceiros países são aceitos ou convidados a participarem. No caso das operações militares executivas é nesta fase que o quartel operacional, o tático e os seus comandantes são identificados (XAVIER; REHRL, 2017, p. 80). Após analisadas as candidaturas nacionais e os documentos desenvolvidos pelo processo, o Conselho Europeu seleciona o quartel operacional e tático e o processo de multinacionalização é iniciado sob o gerenciamento do EMUE para que haja continuidade e coerência no processo estratégico e tático (GSC, 2017, p. 59). Os critérios para seleção dos quartéis operacionais e táticos são desenvolvidos caso a caso, mas as regras gerais são: aplicação dos conceitos e procedimentos da União Europeia ao máximo possível e contínua comunicação entre o quartel selecionado e a União (GSC, 2017, p. 28).

No que se refere à escolha pelos quartéis operacionais para as missões militares da PSDC temos as seguintes opções: 1) para missões militares não executivas temos a estrutura permanente do recém criado CMPC que tem como função ser uma estrutura de comando operacional permanente. Neste caso, acordam-se no Conselho Europeu somente as estruturas e comandantes táticos. 2) Para missões militares executivas o Conselho Europeu além de selecionar os quartéis táticos, deve optar por três opções para quartéis operacionais: i) quartel operacional específico na OTAN, denominado de Quartel Supremo Europeu das Potências Aliadas (do inglês: Supreme Headquarters Allied Powers Europe – SHAPE), ii) quartel operacional oferecido pelos Estados membros ou iii) desenvolvimento de um centro operacional europeu inserido na estrutura do EMUE (GSC, 2017, p. 59). Nenhum deles é permanente, todos necessitam ser ativados. Veja quadro síntese.

Quadro 1: Opções de Quartel Operacional da União Europeia para Missões Militares Executivas

OTAN SHAPE	Uso das capacidades da OTAN previstas pelo Acordo Berlin Plus.

Quartel Operacional oferecido pelos Estados membros	Há cinco opções oferecidas pelos Estados membros: i) quartel alemão em Potsdam, ii) quartel francês em Mt Valérien, iii) quartel italiano em Roma, iv) quartel grego em Lárissa ou v) quartel inglês em Northwood (ainda não há negociações sobre o seu status após o Brexit).
Centro Operacional Europeu (EU OpCen)	Desde janeiro de 2007 a União possui um centro de operações pronto para ser ativado pelo Conselho Europeu para desenvolver operações autônomas. Quando isso ocorrer, o EMUE deve estar pronto para planejar as operações em até cinco dias após a decisão dos Ministros da Defesa. A força de trabalho é composta por funcionários civis e militares do EMUE, do SEAE e também por reforços dos Estados membros. Atualmente há um EU OpCen ativo para coordenação das missões da PSDC no chifre africano.

Fonte: GSC, 2017, p. 21; EEAS, 2015a; ANEXO C.

Na fase seguinte, a de planejamento operacional, há o desenvolvimento dos documentos sobre os conceitos operacionais. Primeiramente, há o desenvolvimento da Opção Militar Estratégica (OME) ou da Opção Estratégica Civil (OEC). Do lado militar, quem a desenvolve é o CMUE e o EMUE (GRAVI; KEOHANE, 2009, p. 57). O desenvolvimento da OME se dá da seguinte forma: o EMUE desenvolve as opções militares. As opções daí resultantes voltam para o CMUE que entrega o conselho unânime dos representantes militares de todos os Estados membros via CPS para o Conselho Europeu. Após a análise pelo CPS e pelo Conselho Europeu, o CMUE autoriza uma Diretiva Militar Inicial (DMI) para o Comandante da Operação (EEAS, 2015a). Os termos de referência para essas ações vêm essencialmente do Comitê Militar da OTAN. Após o desenvolvimento e aprovação da DMI, o comandante da operação desenvolve o Conceito de Operações (CONOPS), o Plano Operacional (OPLAN) e o Requerimento de Força (SOR) que é novamente levado ao Conselho Europeu para aprovação. Após esse ciclo de recomendações e consultas, o Conselho Europeu aprova as diretivas e estruturas para aquela missão específica e lança oficialmente a missão militar (XAVIER; REHRL, 2017, p. 81).

Tem início então, a implementação tática da missão. O sucesso dessa fase está diretamente ligado ao comprometimento político dos Estados membros em disponibilizar os recursos acordados na fase de planejamento estratégico e operacional. Durante o andamento das missões há também a constante revisão e monitoramento por parte do CPS que pode direcionar um pedido ao Conselho para rever o CGC da missão ou até mesmo para o seu fim. O próprio Conselho Europeu pode solicitar também o fim de uma missão (XAVIER; REHRL, 2017, p. 81) – demonstrando novamente o controle nacional sob as ações da União Europeia em defesa. Cabe ressaltar que na prática, pode ser que o processo de planejamento exposto

não siga detalhadamente a estrutura demonstrada devido à necessidade de resposta rápida às crises ou lacunas na coordenação entre os órgãos. Assim, as instâncias de planejamento estratégico podem acabar contribuindo para a coordenação operacional das missões, visto a necessidade de flexibilização para resposta rápida (GRAVI; KEOHANE, 2009, p. 55).

Da análise do processo de planejamento de uma missão militar da União, pode-se concluir a sua cadeia de comando. No caso das operações militares não executivas, o diretor do CMPC vai comandar todas as missões (GSC, 2017, p. 9). Ele é também o diretor do EMUE. Portanto, o comandante das operações militares não executivas será um general três estrelas de um dos países membros. Ele pode delegar tarefas se achar apropriado (GSC, 2017, p. 8). Sua autoridade de comando é equivalente à atribuída ao comandante operacional das missões militares executivas. Ele deve gerenciar os recursos financeiros centralizados, supervisionar a aplicação do orçamento e as necessidades de aquisição para a missão. Ele está sob supervisão estratégica da AR e do CPS. Abaixo na cadeia de comando das missões militares não executivas está o comandante tático no teatro de operações que é um militar nacional, escolhido pelo Conselho Europeu (GSC, 2017, p.8). Assim, após a recente criação da CMPC, a União Europeia passa a ter pela primeira vez uma estrutura de comando operacional permanente para as missões militares não executivas. Para as missões militares executivas, as estruturas operacionais são desenvolvidas de forma ad hoc, como mencionado. Consequentemente, sua cadeia de comando varia de acordo com a opção adotada (GSC, 2017). Se o Conselho Europeu optar por desenvolver missões militares com recursos operacionais dos Estados membros ou através da ativação de um Centro Operacional Europeu, para ambos os casos o Conselho Europeu decide o comandante operacional e os comandantes táticos entre as opções disponibilizadas pelos países membros. Se a opção for pelo desenvolvimento de uma missão militar executiva com utilização dos recursos operacionais da OTAN, a estrutura de comando e o papel do Comandante Aliado Supremo Europeu (do inglês: Deputy Supreme Allied Commander Europe – DSACEUR) será melhor definida em uma análise de caso por caso entre o CPS da União Europeia e o da OTAN, levando em consideração as análises do Comitê Militar das duas instituições. Há inclusive a possibilidade de desenvolver uma estrutura de comando conjunta entre a PSDC e a OTAN. Todavia, o DSACEUR torna-se o candidato preferencial para exercer o comando operacional destas missões (EEAS, 2015a). Qualquer que seja a escolha pelo comando operacional das missões militares da União, ele estará sob autoridade do CPS (DYSON, 2010, p. 66). Cabe destacar que mesmo que o Presidente do CMUE não faça parte diretamente da cadeia de comando de uma missão executiva, ele sempre será o primeiro ponto de contato dos

comandantes operacionais, pois o CMUE é a esfera militar mais alta da União e disponibiliza assessoria militar (ANEXO D).

Da análise do processo de planejamento e execução e da cadeia de comando das missões militares da União Europeia, podemos concluir que a PSDC não possui uma diretriz geral a ser seguida ou uma doutrina militar única. Suas ações são desenvolvidas em uma análise de caso para caso, com algumas estruturas ad hoc e outras permanentes. Todavia, mesmo as estruturas permanentes passam por constante controle dos Estados membros através do CPS e do Conselho Europeu. As missões dependem do apoio dos países membros para ocorrerem, pois as capacidades disponibilizadas para as operações são feitas voluntariamente. Esses fatos demostram que a função das missões militares é fortalecer os países que delas participam - caso contrário nenhuma missão seria desenvolvida.

Organograma 2: Estrutura de Comando das Missões Militares da PSDC

Conselho Europeu
Comitê Militar da União Europeia (CMUE)
Comitê Político e de Segurança (CPS)
OTAN SHAPE
Missões Executivas: Quartel Operacional Nacional ou EU OpCen
Missões não Executivas: Diretor da Capacidade Militar de Planejamento e Conduta
Comandante Aliado Supremo Europeu
Comandante Operacional (nacional)
Comandante Operacional (nacional)
Comandante Tático (nacional)
Comandante Tático (nacional)
Comandante Tático (nacional)

Fonte: Elaboração própria.

4.5 CAPACIDADES MILITARES DE COMBATE DA POLÍTICA DE SEGURANÇA E DEFESA COMUM (PSDC) DA UNIÃO EUROPEIA

Após o planejamento e desenvolvimento estratégico e operacional das missões e após detectar qual será o quartel operacional e qual a nacionalidade dos comandos, a União Europeia tem a seu dispor uma espécie de catálogo a lá carte para escolher quais forças irá

utilizar no terreno. Os mecanismos à disposição para a implementação tática das missões militares da PSDC são variados, sob autoridades variadas e muitos se sobrepõem. Eles dependem da disposição voluntária dos Estados membros para serem utilizados pelo Conselho Europeu, conforme demonstrado anteriormente. Esta estrutura militar descentralizada e flexível – apesar de existir desde o início do processo de integração em defesa, conforme demonstrado - foi formalmente adicionada às instituições da União Europeia em 1999 no Conselho de Colônia e no de Helsinki, quando a União Europeia substituiu a UEO na execução das tarefas de Petersburgo e criou as instituições de defesa do bloco (UE, 2007).

Um dos mecanismos de cooperação em capacidade combativa da União é o mecanismo da Cooperação Estruturada Permanente (PESCO). Este mecanismo foi desenvolvido em 2003 e constitucionalizado em 2007 pelo Tratado de Lisboa. Todavia, até o momento não havia sido colocado em prática (ANEXO E). Em novembro de 2017, 23 países membros da União (Portugal, Malta, Irlanda e Reino Unido ficaram de fora) reafirmaram a intenção de colocar em prática a PESCO (JOZWIAK, 2017). Ela não é um mecanismo para ser utilizado em combate e sim uma dinâmica que prevê o desenvolvimento de capacidades militares em grupos (visando desenvolver as capacidades dos países menores). Cada grupo sempre terá um país líder. Esta estrutura permite que haja diferentes velocidades na integração em defesa, pois permite que os países que assim quiserem aprofundem a sua cooperação e os que não quiserem permaneçam onde estão. Para participarem do mecanismo, os países têm de cumprir uma série de exigências. Conforme artigo 1º do Protocolo relativo à Cooperação Estruturada Permanente, os Estados devem se comprometer a: desenvolver as suas capacidades de combate no âmbito da Agência de Defesa Europeia; serem capazes de fornecer, em um prazo de 5 a 30 dias, nacionalmente ou através de grupos multinacionais, unidades de combate preparadas para o amplo espectro das missões da União, provendo suporte logístico e transporte, podendo ficar no terreno entre 30 a 120 dias (UE, 2007). Conforme artigo 2º, os países comprometidos com a cooperação estruturada devem manter o investimento em defesa anteriormente acordado e periodicamente revisado; harmonizar as suas necessidades de defesa a fim de uma cooperação proveitosa; tomar medidas nacionais para que haja harmonização na busca por projeção de forças, possibilitando a interoperabilidade, disponibilidade, flexibilidade e disposição das forças no terreno; participar das iniciativas de desenvolvimento de programas europeus na Agência Europeia de Armamentos, se for o caso. Neste sentido, o artigo 3º determina que a Agência Europeia de Defesa vai auxiliar na avaliação regular das capacidades estatais (UE, 2007).

Conforme artigo 46º do Tratado Consolidado da União Europeia, os Estados que desejam fazer parte da PESCO comunicam o Conselho Europeu e a Alta Representante e em um prazo de três meses o Conselho decide por maioria qualificada pela criação da estrutura e quais países farão parte. Os países que quiserem aderi-la posteriormente, devem cumprir as exigências e comunicar o Conselho. Esta decisão também é tomada por maioria qualificada, todavia somente os Estados já membros da estrutura votam. Se algum país deixar de cumprir as exigências ou não puder cumprir com os compromissos, o Conselho Europeu através de votação por maioria qualificada entre os membros da estrutura (menos o Estado em questão) votam pela sua retirada. Se um Estado quiser abandonar a cooperação estruturada, basta que ele comunique ao Conselho Europeu (UE, 2016). Cabe mencionar que os ativos militares advindos da cooperação estruturada só serão utilizados para as missões militares da União após passarem pela aprovação unânime do Conselho, conforme demonstrado na seção acerca do planejamento das missões militares (MALIKKIDES, 2017, p. 210).

Sob esta estrutura legal, pode haver a contribuição para as missões militares da União através de forças somente de uma nacionalidade, corpos multinacionais permanentes (que advém da cooperação estruturada ou não), corpos multinacionais não permanentes ou iniciativas bilaterais. Todos podem estar sob a estrutura da PSDC ou possuírem estrutura autônoma. A maioria dos ativos militares colocados à disposição da União também podem ser utilizados pela OTAN (KING, 2011). O objetivo desta seção é demonstrar as principais ferramentas militares disponíveis para a PSDC e como elas se estruturam. Assim, pode-se perceber mais claramente que a finalidade da integração em defesa na Europa é o comprometimento conjunto para alcançar os mesmos objetivos e não a transposição da estrutura nacional de defesa. Essa estrutura de integração demonstra claramente o impacto da balança de ameaças do pós Guerra Fria nas Forças Armadas europeias e a busca dos países europeus por suprirem as lacunas necessárias para o combate na escala de intensidade das operações de Petersburgo. Isto é, os países da União Europeia não conseguem levar a cabo todas as Tarefas de Petersburgo sozinhos, por isso há a necessidade de cooperar (HOWORTH, 2007, p. 16).

Quando desenvolvidas no teatro de operação, as operações militares da União Europeia recebem o nome de EUFOR (do inglês, Força da União Europeia) (EEAS, 2016a). Elas não são forças militares permanentes, pois possuem caráter temporário (GREVI, G.; KEOHANE, 2009, p. 69). Uma das possibilidades multinacionais de ação da PSDC são os Grupos de Batalha:

> Um Grupo de Batalha é o efetivo militar mínimo crível e coerente, um pacote de força de implementação rápida, capaz de realizar operações autônomas ou como fase inicial de operações maiores. Ele é baseado em uma combinação de armas, força a nível de batalhão, reforçada com elementos de apoio ao combate e apoio ao serviço de combate. Em sua composição genérica, mas dependendo da missão, os Grupos de Batalha contam com uma força de cerca de 1500 homens. Os Grupos de Batalha baseiam-se no princípio da multinacionalidade e podem ser formados por uma nação-central ou por uma coalizão multinacional dos Estados-Membros. A interoperabilidade e a eficácia militar são critérios fundamentais (EEAS, 2013, p. 2) [39].

Os Grupos de Batalha podem, portanto, ser multinacionais ou nacionais e podem receber auxílio complementar de outros países membros da União Europeia ou de terceiros países que por ventura queiram cooperar em determinada missão. Os Grupos de Batalha ficam em prontidão por seis meses ou múltiplos disso e devem ter capacidade de emprego de 30 dias iniciais, podendo ser prorrogado para até 120 dias. Os grupos que são formados por mais de um país podem ter uma nação líder, os demais compõe o grupo como complemento às capacidades do líder e estão subordinados ao comando operacional deste país. Os grupos multinacionais (geralmente dos países menores) podem ter toda a sua estrutura dividida de forma igual (EEAS, 2013). Chama atenção que a estrutura dos Grupos de Batalha requerem que os processos de tomada de decisão a nível nacional e a nível da União estejam compatíveis e sejam feitos rapidamente para o emprego eficiente das forças (EEAS, 2013, p. 2). A estrutura de cooperação através dos Grupos determina que a União Europeia tenha capacidade de aplicar duas operações militares ao mesmo tempo, mesmo que elas sejam concorrentes (HOWORTH, 2007, p. 109).

Os países membros têm liberdade para montar um pacote de Grupo de Batalha, pois não há uma estrutura fixa e isso faz com que determinados grupos de batalha sejam mais eficientes para determinadas missões, impactando na escolha de qual grupo irá desempenhar cada missão. Isso possibilita que a PSDC tenha uma ampla gama de capacidades, por exemplo, Grupos de Batalha com capacidade anfíbia, de montanha (EEAS, 2013, p. 3). Para se qualificar como um Grupo de Batalha, ele deve cumprir requisitos mínimos estabelecidos pelo Comitê Militar da União Europeia (CMUE) a fim de manter a capacidade de cooperação entre os países membros. O treinamento é responsabilidade dos países membros do Grupo de Batalha. Geralmente são realizados Jogos de Guerra para os treinamentos. O Estado Maior da

[39] Do original em inglês: “A Battlegroup is the minimum militarily effective a credible and coherent, rapidly deployable force package capable of stand-alone operations or for the initial phase of larger operations. It is based on a combined-arms, battalion-sized force, reinforced with combat-support and combat service-support elements. In their generic composition, but depending on the mission, Battlegroups are about 1 500 personnel strong. Battlegroups are based on the principle of multinationality and could be formed by a framework nation or by a multinational coalition of Member States. Interoperability and military effectiveness are key criteria” (EEAS, 2013, p. 2).

União Europeia (EMUE) monitora a aplicação dos critérios pelos países. Os Grupos quando aplicados pela União ficam sob comando do comandante apontado pelo Conselho Europeu em caso a caso (EEAS, 2013, p. 4). Até o fim de 2017, os Grupos de Batalha ainda não haviam sido utilizados (REHRL, 2017). O Coronel Koch afirma que isso se deve porque eles são um instrumento dos países, especialmente dos menores, para poderem captar recursos de seus governos e da União para investirem no setor de defesa, portanto muitos não possuem capacidade na prática de levar a cabo as missões da PSDC, fazendo com que a União opte por utilizar outra opção de capacidade tática em suas missões (ANEXO E).

Principais configurações dos Grupos de Batalha disponíveis:

França	França, Bélgica e Luxemburgo	Polônia, Eslováquia, Alemanha, Letônia e Lituânia	Espanha, França, Portugal e Alemanha	Espanha, França, Portugal e Itália
Reino Unido	Itália, Espanha, Grécia, Portugal	Suécia, Finlândia, Noruega, Estônia	Alemanha, França, Bélgica, Luxemburgo e Espanha	Alemanha, República Tcheca, Áustria, Irlanda e Croácia
Itália	Alemanha, Holanda e Finlândia	Reino Unido e Holanda	Itália, Romênia e Turquia	Polônia, França e Alemanha
Espanha	Alemanha, República Tcheca e Áustria	Grécia, Bulgária, România ou Ucrânia e Chipre	Espanha, França e Portugal	Suécia, Noruega, Finlândia, Estônia, Lituânia, Irlanda e Letônia
Alemanha, França, Bélgica e Espanha	Itália, Hungria e Eslovênia	República Tcheca e Eslováquia	Holanda, Alemanha, Finlândia, Áustria e Lituânia	Reino Unido e Suécia

Fonte: HOWORTH, 2007, p. 108 e GLOBALSECURITY, 2016.

Disponível também para a União Europeia desempenhar as suas missões militares está o Eurocorps, que é uma força expedicionária com estrutura permanente e sede autônoma do bloco. Ele pode ser utilizado para cumprir as missões da União e da OTAN se seus países membros acordarem de forma unânime. O Eurocorps é composto por cinco países líderes

(França (260 homens), Alemanha (220), Espanha (165), Bélgica (125) e Luxemburgo (2)) e cinco países associados (Polônia (120 homens), Itália (2), Romênia (2), Grécia (2) e Turquia (3)) (EUROCORPS, 2017). Há também o Grupo de Combate do Triângulo de Weimar, composto por Alemanha, que disponibiliza o suporte logístico; França, que disponibiliza o suporte médico e a sede do centro de comando e Polônia, que provê a maioria da tropa combatente e um batalhão mecanizado. No total o grupo conta com 1.700 soldados (GERMANY, 2011). Outra força não permanente disponível para utilização pela União Europeia e OTAN é a Força Expedicionária Combinada Conjunta (CJEF- sigla em inglês) de França e Reino Unido. Ela tem participação das três forças armadas com suas estruturas de comando, controle e funções logísticas compartilhadas (UNITED KINGDOM, 2010). Ademais, cabe ressaltar que a União pode utilizar também algumas capacidades militares da OTAN, acordadas através de uma análise de caso a caso (DYSON, 2010).

4.6 ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA PSDC

A análise do orçamento da PSDC é outro elemento de extrema relevância para entendermos como ela se estrutura e quais os interesses em sua manutenção. Isso se deve, pois, vemos o grande peso das políticas nacionais de defesa para a condução e manutenção da PSDC. O orçamento geral da União Europeia advém 98% de recursos próprios que são: i) receita aduaneira sobre as importações provenientes de países não membros e os impostos sobre o açúcar; ii) Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA). O IVA é um imposto europeu aplicado sob a circulação de bens e prestação de serviços, importação de bens e operações intracomunitárias feitas nos territórios nacionais. Uma porcentagem padrão é cobrada pela União sobre a base de IVA harmonizada de cada país. A base do IVA a ser tributada é limitada a 50% da Receita Nacional Bruta (RNB) para cada país. iii) Porcentagem sob a RNB de cada membro. Esta porcentagem foi concebida visando servir de sistema de equilíbrio entre as receitas da União e os gastos previstos. Isto é, essa porcentagem seria para financiar a parte do orçamento não coberta por outras fontes de renda. Todavia, atualmente esta se tornou a maior fonte de receita da União Europeia. Os outros 2% da receita advém de fontes diversas, como: impostos sobre os salários dos funcionários da União, contribuições de países não comunitários para determinados programas, multas empresariais pela violação das leis de concorrência, entre outros (EUROPEAN COMISSION, 2017).

A cada período de sete anos, o Conselho Europeu com consentimento do Parlamento Europeu aprova por unanimidade o Quadro Financeiro Plurianual da União Europeia. Este

documento gerencia o orçamento, determinando a fatia máxima que irá para cada área do bloco (EUROPEAN COMISSION, 2017). No que se refere especificamente à PSDC, as suas instituições e funcionários permanentes (no SEAE) recebem financiamento diretamente da União e tem seus orçamentos previstos pelo Quadro Financeiro Plurianual. Todavia, os representantes enviados pelos países, os quartéis operacionais e as capacidades táticas disponíveis para utilização pelo bloco são mantidos em prontidão pelos governos nacionais. Isto é, como a União não possui sua própria estrutura supranacional de combate, ela não tem o seu próprio orçamento supranacional de defesa. Mesmo as operações militares não podem ser financiadas com o orçamento da comunidade (GREVI, G.; KEOHANE, 2009, p. 69). A estrutura de financiamento de projetos conjuntos (até o efetivo funcionamento do Fundo de Defesa Europeu apresentado a seguir) e das operações militares é flexível e feita majoritariamente de forma voluntária e ad hoc, com cada Estado membro escolhendo o quanto quer contribuir para cada operação militar. Isso demonstra mais uma vez que as ações feitas pela PSDC têm alta legitimidade e engajamento dos governos nacionais. Cada instituição subsidiária da PSDC como a Agência Europeia ou a Agência Espacial Europeia tem sua própria estrutura de financiamento. Ademais, cabe ressaltar que cada país membro retém soberania sob os seus orçamentos de defesa (GRAVI; KEOHANE, 2009, p. 72).

Para administrar os custos de financiamento das operações militares da União, foi criado em 2004 - após problemas de orçamento com a operação Concordia na antiga Iugoslávia e com a operação Artemis na República Democrática do Congo - o Mecanismo Athena. Ele é um fundo que visa auxiliar na fase preparatória e nos gastos das missões com os quarteis operacionais e táticos, transporte das forças entre outros (GRAVI; KEOHANE, 2009, p. 76). Os seus recursos advém anualmente da contribuição dos Estados membros (menos a Dinamarca que optou por ficar de fora das missões militares do bloco) com base no respectivo Produto Interno Bruto (SAILER, 2017, p. 202). Todavia, estima-se que o Mecanismo Athena cubra somente aproximadamente 10% dos custos totais de uma operação militar da União Europeia, com o restante sendo suprido pela contribuição voluntária dos países (GRAVE; KEOHANE, 2009, p. 76). Estes fatos demonstram que as operações militares da PSDC dependem do interesse dos países para serem financiadas. Convém acrescentar que Reino Unido, França e Alemanha, juntos, representam 55,5% do total de gastos em defesa na Europa. Com as respectivas porcentagens de 21,1%, 19% e 15,4%. Acrescentando Itália (com 9%), Espanha (com 4,9%) e Polônia (com 3,7%), apenas seis países representam 73,1% do orçamento de defesa de todo o continente europeu (IISS, 2017, p. 72). Este fato demonstra

que a PSDC pode ser altamente impactada pela forma como os países centrais contribuem para as operações militares e projetos da PSDC (GRAVI, KEOHANE, 2009, p. 77) [40].

Figura 2: Porcentagem do total de gastos em defesa na Europa por país e sub-região

Fonte: IISS, 2017, p. 72.

No que se refere ao desenvolvimento de tecnologias e armamentos militares conjuntos, a Agência Europeia de Defesa serve como entidade fomentadora e a União segue a mesma política da OTAN, de “nação líder”. Esta política introduz a ideia de que um país tomará a liderança de programas e projetos que visem o desenvolvimento e aquisição conjunta de ativos comuns. Por exemplo, a Holanda lidera um esforço conjunto para aquisição de munição guiada de precisão (GRAVI, KEOHANE, 2009, p.73). Estes esforços podem se desenvolver sob a legislação referente à PESCO e devem seguir a Diretiva Única 2009/81/EC relativa a aquisições em segurança e defesa (REISDOERFER; GOLDONI, 2017). O orçamento advém unicamente dos países envolvidos na cooperação.

Em 2016 a Comissão Europeia lançou novo esforço para a integração das indústrias de defesa: o Plano de Ação de Defesa Europeu (que visa fomentar a competitividade das indústrias de defesa), como parte do pacote de defesa lançado com a nova Estratégia Global de Segurança e Defesa. Estes esforços para maior integração da base industrial de defesa ocorrem desde o início da integração em defesa com a luta por protagonismo europeu no mercado mundial de armamentos (competindo com Estados Unidos, Rússia e China) (REISDOERFER; GOLDONI, 2017). Por se tratar de assuntos sensíveis à soberania nacional, naturalmente estes esforços esbarram nas desconfianças que a estrutura anárquica do Sistema Internacional gera. Por isso, avanços nessa área são mais custosos de serem alcançados. Todavia, devido justamente à necessidade de se manter com protagonismo na atual

[40] O leitor pode facilmente ser levado a concluir que o Brexit impactará fortemente no desenvolvimento das operações militares da União, já que o Reino apresenta o maior orçamento de defesa da Europa. Todavia, para que se possa tecer maiores conclusões a este respeito, deve-se acrescentar análise sobre quanto o Reino Unido contribui atualmente para as operações e projetos em andamento sob a égide da PSDC; bem como deve-se analisar como se dará as negociações pós Brexit, pois a PSDC possui forte cooperação com a OTAN e permite a participação de terceiros países nas operações.

configuração internacional, os países europeus se veem necessitando da integração e investindo então, novamente em projetos conjuntos. Umas das ações do novo Plano é a criação de um Fundo Europeu de Defesa. Para tanto, pela primeira vez seria previsto que recursos do orçamento da União fossem destinados à PSDC através do respectivo desenvolvimento de um programa dentro do Quadro Financeiro Plurianual (EUROPEAN COMISSION, 2017b). Os recursos deste fundo de defesa somente serão utilizados para o apoio ao desenvolvimento e aquisição de ativos militares através do desenvolvimento de habilidades tecnológicas e incentivos para construção de cadeias de suprimento transfronteiriças e não para as operações militares. O Fundo visa incentivar todas as etapas do ciclo industrial minimizando os riscos de investimento e tornando assim as empresas europeias mais competitivas (EUROPEAN COMISSION, 2017b, p. 3).

O Fundo de Defesa é composto por duas janelas complementares: a de pesquisa e a de capacidades. As duas estão sendo desenvolvidas de maneira gradual através de projetos pilotos. A proposta para a criação de um programa de pesquisa de defesa a ser incluído no próximo Quadro Plurianual (2021-2028) será feita no decorrer de 2018 para que ele já esteja operacional em 1 de janeiro de 2021 (EUROPEAN COMISSION, 2017b, p. 4). A previsão é que a janela de pesquisa receba até 2020 um orçamento de 90 milhões de euros e a partir de então, 500 milhões de euros por ano. Já a janela de capacidades tem previsto um orçamento de 500 milhões de euros até 2020 e após, 1 bilhão de euros por ano. A janela de pesquisa será totalmente financiada pelo Fundo de Defesa e visa financiar a pesquisa conjunta em produtos e tecnologias de defesa inovadoras na União Europeia. Os programas em que o Fundo prestará auxílio deverão ser abertos à participação de todos os Estados membros. A janela de capacidades tem como foco o desenvolvimento dos ativos militares criados pela janela de pesquisa e será financiada em conjunto com os Estados membros. A comissão Europeia prevê que o Fundo de Defesa Europeu invista 2,5 bilhões de euros por ano após 2020 e que gere um efeito multiplicador para alcançar 5 bilhões de euros em projetos colaborativos de equipamentos por ano (EUROPEAN COMISSION, 2017b, p. 4-5).

Em suma, o fato de que a contribuição para as missões militares da União Europeia se dá de forma voluntária, recaindo a maior parte dos custos para os países que lideram as missões e que o mecanismo Athena é baseado no PIB, demonstra que as missões militares e os projetos conjuntos até o momento representam fortemente os interesses dos países financiadores; servindo, portanto, aos interesses nacionais. O Fundo de Defesa Europeu pode servir de instrumento para maior inclusão, ou ao menos articulação, dos países menores na cadeia de produção de valor em equipamentos de defesa e, posteriormente talvez nas missões militares.

5 CONCLUSÃO

Os efeitos da polaridade do pós Guerra Fria na Europa (seja ela multipolar, tripolar ou unipolar) e a mudança na percepção de ameaças pressionaram os países europeus a modernizarem as suas Forças Armadas de acordo com o conceito da Revolução nos Assuntos Militares (RMA) liderada pelos Estados Unidos, pois a característica híbrida e difusa das chamadas “novas ameaças” requer capacidade de projeção e resposta rápida. Essa visão parece ter sido desenvolvida nos anos 1900 e consolidada nos anos 2000. A escolha por emulação parcial das capacidades militares americanas se deve, porque a capacidade tecnológica dos países europeus juntamente com os cortes na área da defesa (“dividendos da paz”) aumentavam os riscos e os custos de se investir em inovação militar ou uma completa imitação da RMA americana (DYSON, 2010, p. 109). A opção por emulação parcial era menos custosa e mais segura de se ter êxito. Outro fator que impactou na opção por emulação parcial foi a opção de alianças – isto é a balança de interesses. Devido às ameaças mais iminentes aos europeus serem convergentes com as dos americanos (conter o surgimento de potências ameaçadoras, combater redes terroristas e crimes internacionais que emanam de "Estados falidos" na África e na Ásia Central e acabar com a proliferação de armas de destruição em massa), o bandwagoning foi a prática escolhida, porque ela permite que os europeus tirem lições da experiência operacional ao lado dos Estados Unidos e na observação da RMA na prática.

Todavia, a retirada de militares americanos da Europa (e a demora em prestar auxílio às operações europeias nos Balcãs nos anos 1990), a pressão americana por divisão de custos na OTAN (catalisando assim, as reformas militares que permitissem à Europa levar a cabo mais ativamente as obrigações da aliança), as instabilidades nos Bálcãs e Cáucaso e o custo alto em produzir a transformação militar, pressionaram os europeus a acelerarem a emulação da RMA através da PSDC (JONES, 2007; DYSON, 2010, p. 109-110). Isto é, a integração em defesa na Europa se configurou como uma reação dos países europeus à configuração de poder e de ameaças do Sistema Internacional no pós Guerra Fria. As capacidades da PSDC parecem se desenhar, de forma não intencional, complementares à OTAN, pois são movimentos para ocupar um vazio deixado pela nova configuração securitária mundial. Consequentemente, as reformas militares na Alemanha, França e Reino Unido vêm convergindo para a construção de forças conjuntas expedicionárias com capacidade de levar a cabo todas as intensidades de conflito (nem que seja através de cooperação multinacional) (KING, 2011). Isso produz força de atração também aos países menores da União Europeia, para os quais os custos da

emulação são muito altos. A relativa proximidade geográfica, as capacidades ofensivas e as intenções agressivas do terrorismo e das crises na vizinhança europeia (especialmente na fronteira com a Rússia), pressionam por uma resposta europeia ao ambiente de autoajuda. Devido à característica transnacional e difusa dessas ameaças e à polaridade internacional que deixa espaço para emergência de novos atores estatais, os países europeus perceberam que sozinhos vinham perdendo protagonismo e capacidade de combater essas ameaças. Por isso, mesmo que se trate de uma área sensível (e justamente por causa disso a integração não é automática, com momentos de maior, menor aproximação, demora na efetivação das iniciativas e conflitos), a integração em defesa na PSDC e na OTAN foi vista como a solução reativa para a balança de ameaça da sua região.

A polaridade do pós Guerra Fria levou os Estados Unidos a atuarem como balanceador offshore na Europa, utilizando a OTAN para manter o equilíbrio de poder da região, bem como para diluição de custos em manter a ordem internacional. Mesmo que na teoria pareça haver certa duplicação de função entre a PSDC e a OTAN, com ambas focadas em gerenciamento de crise, construção de capacidade de parceiros e proteção da Europa, há na prática uma espécie de divisão não intencional de funções (com a primeira focada em operações de baixa e média intensidade em sua vizinhança geopolítica e a segunda em operações de alta intensidade ao redor do mundo). A União Europeia atuaria, então, como uma espécie de facilitadora para a cooperação euro-atlântica, ficando responsável pela sua área geográfica interna e vizinhança próxima, protegendo as fronteiras, evitando a radicalização nessas sociedades, evitando ameaças híbridas, ataques cibernéticos e produzindo segurança energética (IKLODY, 2017, p. 43). Já a defesa do território europeu ficaria a cargo da OTAN, isto é, pode-se concluir que caso haja um ataque de uma ameaça convencional (a Rússia, por exemplo), seria a aliança e não a PSDC que se engajaria. Isso parece se dever justamente ao contexto de surgimento da PSDC - que se deu como forma da União Europeia lidar com o vazio securitário e de ajuda deixado pelos Estados Unidos no pós Guerra Fria, ocupando, portanto, espaços deixados pela OTAN. Essa espécie de complementaridade não formal parece ser uma das justificativas das diferentes velocidades na integração em defesa vista na PSDC – com os países da Europa ocidental se engajando de forma mais intensa e os do leste europeu parecendo se focar mais na OTAN. É no leste europeu, devido à crise com a Rússia na Ucrânia, que a ameaça de uma guerra de alta intensidade se configura mais forte.

Como o entendimento das instituições e da prática em defesa na Europa requer a análise de seu processo durante os anos e não apenas a análise atual de sua configuração, podemos concluir que a lógica causal analisada - de que a natureza das ameaças e a polaridade no pós

Guerra Fria condicionam a estrutura e as capacidades militares da PSDC, ou que ameaças regionais comuns e difusas e a posição dos Estados Unidos de balanceador offshore causam o predomínio da cooperação intergovernamental, com estrutura variada e complementariedade com OTAN - foi confirmada através do rastreamento de processo. Isso se deve porque pudemos perceber que durante os anos 1990, especialmente as guerras da Bósnia e do Kosovo, serviram de gatilho para que a Europa ocidental construísse a estrutura de integração em defesa dentro da União Europeia como resposta ao desengajamento americano com a segurança do continente e a necessidade de reestruturação e transformação das Forças Armadas derivada desse processo. Já nos anos 2000, com o aumento dos ataques terroristas na Europa, a doutrina americana da Guerra ao Terror, há a consolidação do terrorismo como principal ameaça à Europa e consequentemente, o aprofundamento da PSDC através de construção de estruturas permanentes e capacidade de combate (desenvolvendo as primeiras missões militares da União).

Complementando o rastreamento de processo, a análise da estrutura atual da PSDC (sua estrutura institucional, de comando, de financiamento e as capacidades de combate disponíveis para as missões militares) nos mostra que ela está configurada de forma que os governos nacionais tenham controle e centralidade em seu desenvolvimento. A PSDC possui um corpo de funcionários europeus que recebe seus recursos financeiros da estrutura econômica da União (mas que advém dos países, com cada país podendo ocupar a direção de somente três órgãos durante um período de dois a três anos (ANEXO E)) e que desenvolvem os trabalhos na área militar buscando consenso (é o caso do Serviço Europeu de Ação Externa). Mas também possui instituições compostas pelos representantes dos governos nacionais que agem controlando a atuação daqueles órgãos (é o papel do Comitê Político e de Segurança, do Conselho e do Conselho Europeu). O financiamento, a estrutura de comando e as capacidades disponíveis para a PSDC são flexíveis, com várias configurações sendo possíveis e atuam de forma voluntária, trazendo opção para os países atuarem ou não.

Convém destacar, que a área militar – foco deste trabalho - é diferente das demais como a econômica ou a jurídica. Isso porque, mesmo que haja a emergência de um grupo na Europa com convergência nas práticas militares, o Sistema Internacional continua sendo anárquico e incerto. Portanto, esse ambiente de autoajuda, acaba pressionando para que os países europeus (especialmente Alemanha, França e Reino Unido) mantenham capacidades nacionais, levando a certa duplicação de capacidades a nível regional e certa manutenção da base industrial de defesa nacional (DYSON, 2010, p. 118-119). Assim, uma visão institucionalista focada na centralidade do papel das instituições no processo de integração europeu possui pouco poder

explicativo, pois – como pode ser demonstrado ao longo do trabalho – mesmo que a integração em defesa vá se burocratizando, as instituições criadas são desenhadas de forma que os Estados controlem-nas e que sua existência só seja possível se os países assim quiserem.

Portanto, a PSDC se configura como um acordo de ajuda entre os países europeus na área militar. Assim, confirmamos a hipótese de que ela está configurada de forma a complementar as capacidades nacionais e tem sua estrutura majoritariamente e intencionalmente intergovernamental a fim de ter capacidade de funcionamento, mais do que um arranjo militar supranacional. Isso se deve, pois, como a PSDC só se mantém, portanto, se os países assim desejarem, as suas decisões são efetivamente a vontade dos países participantes. Dessa forma, a lógica da integração em defesa europeia nos permite argumentar que ao contrário do que se imagina, as instituições intergovernamentais não dificultam a integração em defesa europeia e sim dão capacidade de ação mais duradoura.

Argumenta-se também que o modelo de integração em defesa na União Europeia se dá de baixo para cima (dos Estados para a União) e de forma reativa às dinâmicas do Sistema Internacional, com a liderança voluntária dos países e aproximações bilaterais precedendo avanços significativos – como o caso das declarações de St Malo e de Le Touquet, em que França e Reino Unido atuaram como precursores dos principais movimentos de desenvolvimento das instituições e capacidades da PSDC. Isso resulta no que Wallace e Wallace (2003, p. 33-35) chamaram de "intergovernamentalismo intensivo", um mecanismo que não é oficial na União, mas que atua na PSDC. Portanto, o desenvolvimento da PSDC não é um processo dado, linear e fácil; mas sim demorado, difícil e com atrito – resultando dai efetivamente o que é visto como comum aos países participantes. Nesse sentido, parece ter razão os coronéis Peter Kallert e Holger Koch ao afirmarem que mesmo que a integração nas outras esferas da União Europeia diminua ou se desfaça, a defesa seguiria – independente do modelo seguido (ANEXO D, E). Chama atenção, também, a postura dual do Reino Unido, se aproximando da União Europeia quando os Estados Unidos se afasta (como em St Malo após as operações no Kosovo) e se afastando quando os americanos se aproximam. Isso nos leva a concluir que o Reino mais do que querer, parece necessitar da cooperação em defesa para alcançar os seus objetivos de defesa. Portanto, pode-se especular que mesmo com o Brexit o Reino possa continuar a cooperar em defesa como um país associado ou através da OTAN - já que seus interesses securitários são compatíveis com os dos demais países europeus e que o processo resultou através do Documento de Reflexão sobre o Futuro da Defesa, em debates dentro das instituições da União Europeia sobre os possíveis modelos a serem seguidos.

Isto demonstra mais uma vez que a cooperação em defesa na Europa é criada e controlada pelos países, visando complementar as suas capacidades nacionais. Ela se constitui em um processo complexo e longo e pelo rastreamento de processo desenvolvido, pode- se destacar o papel da França como elo entre as iniciativas com o Reino Unido e com a Alemanha, servindo como parceira estratégica de ambos e atuando como uma espécie de motor da integração. A integração em defesa na Europa advém da vontade dos Estados e não da dinâmica das próprias instituições ou de seu transbordamento sem o controle estatal.

O entendimento de como ocorre a cooperação em defesa na Europa nos permite finalizar concluindo que ela se configura como uma estratégia dos países europeus para responderem ao ambiente de autoajuda surgido com a nova configuração da estrutura do Sistema Internacional no pós Guerra Fria. Ela é uma ação altamente inovadora dos países europeus para fortalecer a defesa do Estado moderno westfaliano europeu e mantê-lo viável no século XXI, pois perceberam que separados estavam perdendo espaço e protagonismo nas relações internacionais. Assim, as capacidades desenvolvidas a nível intergovernamental servem de fortalecedoras das capacidades militares nacionais.

No que se refere à pesquisa de campo, a percepção como pesquisadora externa foi que a União Europeia é multicultural, com inúmeras diferenças entres os países membros, mas que a integração é um projeto para buscar a igualdade na diferença como forma de manter a paz e desenvolver os países - eles perceberam que juntos podem ter mais voz internacionalmente ao ter mais força para defender os seus interesses. Todavia, paradoxalmente, ao mesmo tempo em que a integração avança, também parece haver uma sensação de que por causa de tantas diferenças especialmente na distribuição dos ganhos advindos dela (os países centrais como Alemanha e França parecerem ilhas de prosperidade no continente) o projeto pode a qualquer momento ruir. Talvez por isso o Tratado de Lisboa tenha se focado na busca pela justiça social. Isso mostra que ainda há muito a ser feito, mas que existe uma vontade conjunta dos países - em utilizando a União Europeia - trazer mais prosperidade para todos. Também pode-se perceber pelas entrevistas, que a posição do Coronel Kallert (ocupando cargo dentro do Comitê Militar da União Europeia, isto é de instituição europeia) foi mais supranacional e menos crítica (ANEXO D). Já a posição do Coronel Holger Koch (representante dos interesses alemães na União) foi mais crítica, demonstrando as dificuldades da integração em defesa e da busca pelo consenso, inclusive falando que os países que criaram inicialmente o projeto europeu compartilhavam as mesmas visões sobre que modelo buscavam para uma Europa: os Estados Unidos da Europa. Contudo, conforme foi entrando outros países, os modelos e projetos foram se modificando e hoje o maior desafio é encontrar um modelo único

(ANEXO E). De sua entrevista ficou claro o engajamento alemão na PSDC, especialmente por causa da expertise do próprio Coronel Koch, da clareza sobre o modelo que a Alemanha quer (um de maior integração em defesa) e também porque ao descrever os conceitos de "Compreensive Approach" e "Integrative Approach", ficou evidente a influência alemã em suas ideias devido à compatibilidade com o modelo alemão de liderança pelo centro.

Assim, a partir das conclusões do trabalho, pode-se desenvolver nova agenda de pesquisa acrescentando análise mais aprofundada de variáveis a nível nacional (como vulnerabilidade externa, instituições internas, capacidades nacionais...) para verificar o peso de cada país no processo de integração e porque alguns países se engajam mais que outros – trazendo dessa forma uma análise mais completa das causas e dos rumos da integração em defesa na União Europeia. Também convém acrescentar análise sobre as interações em defesa na Europa desde o pós Segunda Guerra Mundial a fim de buscar entender as especificidades que levaram o continente europeu a desenvolver mais intensamente a integração como estratégia nacional de defesa somente a partir dos anos 1990. Pode-se, então, encontrar as variáveis condicionantes e intervenientes do processo de integração em defesa e desenvolver explicações mais amplas sobre os padrões de cooperação na Europa nesta área, podendo utilizá-las para análise de outros movimentos parecidos ou servir como catalisador para novas iniciativas.

6 REFERÊNCIAS

ALLISON, George. **BREXIT:** Defence ties 'not affected' say France. 2016. Disponível em: <https://ukdefencejournal.org.uk/brexit-defence-ties-not-affected-say-france/>. Acesso em: 2 jul. 2016

ALSINA JUNIOR, João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional,** Brasília, v. 2, n. 46, p.53-86, out. 2003.

ANDREATTA, Filippo. Theory and the European Union's International Relations. In: HILL, Christopher; SMITH, Michael (Ed.). **International Relations and the European Union.** Oxford: Oxford University Press, 2005. Cap. 2. p. 18-38.

BARDIN, Laurence. **Análisis de contenido.** Madrid: Akal, 2002.

BEACH, Derek. **The Dynamics of European Integration:** Why an When EU Institutions Matter. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. Estudos Avançados, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.

BERNSTEIN, Jonas; FATZICK, Joshua. **Global Leaders Lament Britain's Choice to Leave EU.** 2016. Disponível em: <https://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/uk/2016/uk-160624-voa03.htm?_m=3n.002a.1751.jd0ao069tw.1lyg>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BISCOP, Sven; COELMONT, Jo. Pooling and Sharing: From Slow March to Quick March? **Egmont: Royal Institute for International Relations,** Brussels, v. 23, p.1-4, May 2011. Disponível em: <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2013/09/SPB23-BiscopCoelmont.pdf>. Acesso: 13 out. 2015

BLUTH, Christoph. The Soviet Union and the Cold War: Assessing the Technological Dimension. **The Journal Of Slavic Military Studies,** [s.l.], v. 23, n. 2, p.282-305, 26 maio 2010. Informa UK Limited.

BÖRZEL, Tanja A. Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration, and Governance. In: BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (Ed.). **Oxford Handbook of Comparative Regionalism.** Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 41-63

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional.** Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2017.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **The Geostrategic Triad:** Living with China, Europe, and Russia. Washington, D.c: Center For Strategic & International Studies, 2000. (Significant Issues Series).

BUSH, George. A Europe Whole and Free. **U.S Diplomatic Mission to Germany**, Mainz, 31 May. 1989. Disponível em: <http://usa.usembassy.de/etexts/ga6-890531.htm>. Acesso em: 12 ago. 2015.

CARVALHO, Vinicius Mariano de. **BREXIT e consequências para o Brasil.** Apresentação para a comitiva do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército em visita ao Brazil Institute da universidade King's College. 2017, Out 10, Londres, RU.

CAVALCANTE, Ricardo Bezerra; CALIXTO, Pedro; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Análise de Conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Inf. & Soc,** João Pessoa, v. 24, n. 1, p.13-18, jan/abr 2014. Trimestral.

CEPIK, Marco; SCHNEIDER, Luiza. Kenneth Waltz. In: REIS, Rossana Rocha; MEDEIROS, Marcelo de Almeida; VILLA, Rafael (Org.). **Clássicos das Relações Internacionais.** São Paulo: Hucitec, 2010. p. 92-112. Disponível em: <http://professor.ufrgs.br/marcocepik/files/cepik__schneider_-_2010_-_classicos_ri_kenneth_waltz_21-apr-14_1.pdf>. Acesso em: 23 set. 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Branco sobre o Futuro da Europa:** Reflexões e cenários para a UE-27 em 2025. Bruxelas: Comissão Europeia, 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livro_branco_sobre_o_futuro_da_europa_pt.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2017

CORBEY, Dorette. Dialetical Functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration. **International Organization**, v. 49, n. 2, p. 253 – 284, 1995.

COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Commision of the European Communities. **Treaty on European Union**. Brussels; Luxembourg: Office for Official Publications of The European Communities, 1992. Disponível em: <http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2017.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Council conclusions on progress in implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence.** Brussels: General Secretariat of The Council, 2017.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Council conclusions on the Horn of Africa.** Brussels: Press, 2011. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/126052.pdf>. Acesso em: 22 out. 2017.

DAALDER, Ivo H. **Europe:** Rebalancing the U.S.-European Relationship. 2000. Disponível em: <http://www.brookings.edu/research/articles/2000/09/fall-europe-daalder>. Acesso em: 01 jul. 2015.

DAVID, Charles-Philippe; LEVESQUE, Jacques. **Future of NATO:** Enlargement, Russia, and European Security. [S.I]: McGill-Queen's Press, 1999.

DEUTSCH, Karl; Burrell, S.A; Kann, R.A; Lee, M; Lichterman, M; Lindgren, R.E; Loewenheim, F.L and Van Wangeren, R.W. Political Community and the North Atlantic Area:

International Organization in the Light of Historical Experience. In: EILSTRUP-SANGIOVANNI, Matte (Ed.). **Debates on European Integration**: a Reader. London: Palgrave Mcmillan, 2006, p. 68-88.

DURKALEC, Jacek et al (Ed.). Trends in Force Posture in Europe. **Polish Institute Of International Affairs,** Varsóvia, v. 86, n. 1, p.1-13, jun. 2017

DYSON, Tom. **Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe.** London: Palgrave Macmillan, 2010. Kindle edition.

ECKEL, Mike. **U.S. Missile-Defense System In Romania To Go Operational As Russia Fumes. 11 mai** 2016. Disponível em: <https://www.rferl.org/a/us-russia-missile-defense-system-operational/27729013.html>. Acesso em: 08 nov. 2017.

EILSTRUP-SANGIOVANNI, Matte (Ed.). **Debates on European Integration**: a Reader. London: Palgrave Mcmillan, 2006.

EMMONTT, Robin. **Brexit casts doubt over new EU and NATO defense strategy.** 2016. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/us-britain-eu-defence-analysis/brexit-casts-doubt-over-new-eu-and-nato-defense-strategy-idUSKCN0ZE0LE>. Acesso em: 15 nov. 2017.

ESA. **What is ESA.** 2017. Disponível em: <http://www.esa.int/About_Us/Welcome_to_ESA/What_is_ESA>. Acesso em: 10 ago. 2017.

ESTEBAN, Joan; SCHNEIDER, Gerald. Polarization and Conflict: Theoretical and Empirical Issues. **Journal of Peace Research,** [S.l.], v. 45, n. 2, p.131-141, 1 Mar. 2008.

EUR – Lex. **Common Security and Defence Policy,** Brussels, 16 Sep. 2015. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:ai0026>. Acesso em: 01 jul. 2017.

EUR-Lex. **Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Tratado CECA).** 2016. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:xy0022>. Acesso em: 04 out. 2016.

EUROCORPS. **Eurocorps.** 2017. Disponível em: <https://www.eurocorps.org/>. Acesso em: 24 ago. 2017.

EUROPEAN COMISSION. **Reflection Paper on the Future of European Defence.** Brussels: European Comission, 2017b. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/reflection-paper-defence_en_1_0.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2017.

EUROPEAN FOREIGN POLICY UNIT. **Chronology:** The Evolution of a Common EU Foreign, Security and Defence Policy. [2012]. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/internationalRelations/centresandunits/EFPU/EFPUpdfs/chronologyEUforpolinstitutions.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2017.

EU-NATO. **EU-NATO Declaration on ESDP.** 2002. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm>. Acesso em: 01 set. 2017.

EUROCORPS. **Eurocorps.** 2017. Disponível em: <https://www.eurocorps.org/>. Acesso em: 24 ago. 2017.

EUROPEAN UNION. **EU Global Strategy.** 2016. Disponível em: < https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>. Acesso em: 10 ago 2016.

EUROPEAN UNION. **Helsinki European Council.** Brussels: European Union, 1999. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm>. Acesso em: 14 set. 2017.

EUROPEAN UNION. **Ongoing missions and operations.** Brussels: European Union, 2017. Disponível em: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>. Acesso em: 17 set. 2017.

EUROPEAN UNION. **The European Union explained:** How the EU works. 2014. Luxemburg: Publications Office of The European Union. Disponível em: <http://bookshop.europa.eu/en/how-the-european-union-works-pbNA0414810/>. Acesso em: 19 maio 2016.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE - EEAS. **CSDP structure, instruments, and agencies.** 2016a. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en>. Acesso em: 09 ago. 2017.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE - EEAS. **EEAS 00990/6/14**: European Union Concept for EU-led Military Operations and Missions. Brussels: Council of The European Union, 2014. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17107-2014-INIT/en/pdf>. Acesso em: 09 ago. 2017.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE - EEAS. **EEAS 5008/15 CSDP/PSDC 3**: EU Concept for Military Command and Control. Brussels: Council of The European Union, 2015a. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5008-2015-INIT/en/pdf>. Acesso em: 28 ago. 2017.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION - EEAS. **EU Battlegroups.** 2013. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2017.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION - EEAS. **EU Military staff**. [2016b]. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/index_en.htm>. Acesso em: 06 ago. 2016.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION - EEAS. **EU OPERATIONS CENTRE Horn of Africa & Sahel:** (EU OPCEN). 2015b. Disponível em: <http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/docs/factsheet_eu_opcen_23_06_2015.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2017.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION - EEAS. **EU Security and Defence package.** 2016c. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/16693/EU Security and Defence package>. Acesso em: 31 ago. 2017

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE - EEAS. **Organization Chart.** 2017a. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/organisation_chart_june_2017.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2017.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION - EEAS. **The Berlin Plus agreement.** 2016d. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy-_en>. Acesso em: 01 set. 2017.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION - EEAS. **The Crisis Management and Planning Directorate (CMPD).** 2017b. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5433_en>. Acesso em: 09 ago. 2017.

EVERA, Stephen Van. **Guide to Methods for Students of Political Science.** New York: Cornell University Press, 1997.

FAWCETT, Louise. Capítulo 21. **Regional Institutions**. In WILIAMS, Paul D. Security Studies: An Introdution. New York: Routledge, 2008.

FONTAINE, Pascal. **A Europa em 12 Lições.** Bruxelas: Comissão Europeia, 2010. Disponível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/20691fde-ea17-4c58-bb7a-6aeb23024a84>. Acesso em: 22 nov. 2017.

FRANCE. **French White Paper:** Defence and National Security. Paris: Dépôt Légal, 2013.

FRANCE; UNITED KINGDOM. **Franco-British Summit Joint Declaration on European Defense.** Saint-Malo, 1998. Disponível em: <http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo Declaration Text.html>. Acesso em: 23 jun. 2015.

FRANCO-BRITISH COUNCIL DEFENCE. **Key policy makers on the bilateral defence cooperation.** London, 2011. Disponível em: <http://www.francobritishdefence.org/defence_events.php/295/key-policy-makers-on-the-bilateral-defence-cooperation>. Acesso em: 30 jun. 2017.

GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL - GSC. **ST 6818/17 CSDP/PSDC 100 CFSP/PESC 198 COPS 73 POLMIL 19 CIVCOM 26 RELEX 191 EUMC 21**: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations. Brussels: Council of The European Union, 2017.

GERMANY, France and Poland form EU battlegroup. **EUbusiness.** Brussels, 05 Jul. 2011. Disponível em: <http://www.eubusiness.com/news-eu/military-france.b52>. Acesso em: 22 out. 2015.

GERMANY. German Federal Government. **Franco-German Council of Ministers:** France and Germany stand united. Berlin, 06 Nov. 2015. Disponível em:

<http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/03_en/2015-03-31-deutsch-franz-ministerrat-berlin.html;jsessionid=6ADFEA570AB16970D78F503D0174F0F8.s2t1?nn=447370#doc1351576bodyText2>. Acesso em: 23 out. 2017.

GERMANY. **White Paper 2016:** on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. Berlin: Federal Ministry of Defence, 2016.

GERMANY; FRANCE. **A strong Europe in a world of uncertainties.** Berlin: Foreign Affairs Ministries, 2016. Disponível em: <http://www.voltairenet.org/IMG/pdf/DokumentUE-2.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2017.

GLOBALSECURITY. **EU Battlegroup.** 2016. Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/eu-battlegroups.htm>. Acesso em: 24 ago. 2017.

GREVI, G.; KEOHANE, D. ESDP resources. In GREVI, G; HELLY, D.; KEOHANE, D. **European Security and Defence Policy:** the first 10 years (1999-2009). Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009. p. 69-114.

GRIECO, J.M. The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme. **Review of International Studies,** v. 21, nº 1, p. 21-40, 1995.

HEISBOURG, François. Preserving Post-Cold War Europe. **Survival,** [s.l.], v. 57, n. 1, p.31-48, 2 jan. 2015.

HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY - HR. **Implementation Plan on Security and Defence.** 2016. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2017.

HILL, Christopher; SMITH, Michael (Ed.). **International Relations and the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

HOFFMAN, Stanley. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State. In: EILSTRUP-SANGIOVANNI, Matte (Ed.). **Debates on European Integration**: a Reader. London: Palgrave Mcmillan, 2006, p. 134-159.

HOWORTH, Jolyon. **Security and Defence Policy in the European Union.** New York: Palgrave Macmillan, 2007.

ISAPE. **Alemanha Aumentará Efetivo Das Forças Armadas Pela Primeira Vez Em 25 Anos.** 2016. Disponível em: <https://isape.wordpress.com/2016/05/10/alemanha-aumentara-efetivo-das-forcas-armadas-pela-primeira-vez-em-25-anos/>. Acesso em: 08 nov. 2017.

JONES, Seth G. **The Rise of European Security Cooperation.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

JOZWIAK, Rikard. **EU Countries Take Step Toward Deeper Security Cooperation.** 2017. Disponível em: <https://www.rferl.org/a/eu-pact-security-cooperation-pesco/28851153.html>.

Acesso em: 26 nov. 2017

KELLY, Robert. **Security Theory in the “new regionalism”.** International Studies Review, v. 9, p. 197-229, 2007.

KEOHANE, Daniel. The Renationalization of European Defense Cooperation. In: THRÄNERT, Oliver; ZAPFE, Martin (Ed.). **Strategic Trends 2016:** Key Developments in Global Affairs. Zurich: Center for Security Studies, 2016. Cap. 1. p. 9-28.

KEOHANE, Robert O. **International Institutions and State Power**. Boulder: Westview Press, 1989.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. **Power & Interdependence**. 4 ed. Longman. 2011.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. **Transnational Relations and World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

KERN, Vera. **Ataques terroristas desde o 11 de Setembro:** Deutsch Welle. 2016. Disponível em: <http://p.dw.com/p/1JzQR>. Acesso em: 14 nov. 2017

KEUKELEIRE, Stephan; MACNAUGHTAN, Jennifer. **The Foreign Policy of the European Union**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

KING, Anthony. **The Transformation of Europe' s Armed Forces: from the Rhine to Afeghanistan.** New York: Cambridge University Press, 2011.

KISTERSKY, Leonid. **New Dimensions of the International Security System after the Cold War**. Stanford: Stanford University, 1996. Disponível em: <http://cisac.fsi.stanford.edu/publications/new_dimensions_of_the_international_security_system_after_the_cold_war>. Acesso em: 01 jul. 2017.

KOHL, Helmut; MITTERRAND, François. **Letter by the German federal chancellor Helmut Kohl and French president François Mitterrand to the Irish Presidency of the EC.** Brussels: Ellopos, 1990. Disponível em: <http://www.ellopos.net/politics/mitterrand-kohl.htm>. Acesso em: 14 set. 2017.

KREPINEVICH, Andrew. Cavalry to computer: the pattern of military revolutions. **The National Interest,** Flórida, v. 37, outono 1994.

LEYEN, Ursula von Der. **Speech by the Federal Minister of Defense, Dr. Ursula von der Leyen, on the Occasion of the 51 st Munich Security Conference Munich.** 2015. Disponível em: <https://www.securityconference.de/fileadmin/MSC_/2015/Freitag/150206-2015_Rede_vdL_MSC_Englisch-1_Kopie_.pdf>. Acesso em: 22 out. 2015.

MALIKIDES, Christos. European Defence Deployable Capabilities. In: REHRL, Jochen (Ed.). **Handbook on CSDP:** The Common Security and Defence Policy of the European Union. Brussels: European Security And Defence College, 2017. p. 209-212.

MEARSHEIMER, John J. The False Promise of International Institutions. **International Security,** Harvard, v. 19, n. 3, p.5-49, 1995. Disponível em:

<http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0021.pdf>. Acesso em: 23 set. 2015.

MEARSHEIMER, John. A política das grandes potências no século XXI. In: MEARSHEIMER, John. **A Tragédia da Política das Grandes Potências.** Nova Iorque: Gradiva, 2001. p. 338-374.

MEMORANDUM on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapon Ukraine, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America. [S.I], 1994. Disponível em: <https://www.msz.gov.pl/en/p/wiedenobwe_at_s_en/news/memorandum_on_security_assurances_in_connection_with_ukraine_s_accession_to_the_treaty_on_the_npt?printMode=true>. Acesso em: 14 set. 2015.

MENDES, Flávio Pedroso. **Lakatos, o Realismo Ofensivo e o Programa de Pesquisa Científico do Realismo Estrutural.** 2013. 183 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.iri.usp.br/documentos/defesa_13-02-14_Flavio_Pedroso_Mendes.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2017.

MINISTRY OF DEFENCE. 2017 is the Year of the Navy. **Global Security**, London, 01 Jan. 2017. Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/uk/2017/uk-170101-ukmod01.htm?_m=3n%2e002a%2e1904%2ejd0ao069tw%2e1r1w>. Acesso em: 02 jan. 2017.

MISSIROLI, Antonio (Comp.). **From Copenhagen to Brussels:** European Defence: core documents. 67. ed. Paris: Institute For Security Studies, 2003. (Chaillot Papers). Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp067e.pdf>. Acesso em: 14 set. 2015.

MITRANY, D. **A Working Peace System:** An Argument for the Functional Development of International Organization. London: Martin Robertson, 1943.

MORAES, Roque. Análise de Conteúdo. **Revista Educação,** Porto Alegre, v. 22, n. 37, p.7-32, 1999.

MOORE, Brenda L. In-Depth Interviewing. In: SOETERS, Joseph; SHIELDS, Patricia M.; RIETJENS, Sebastiaan (Ed.). **Routledge handbook of research methods in military studies.** Oxon: Routledge, 2014. Cap. 11. p. 116-128.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernamentalist Approach. In: EILSTRUP-SANGIOVANNI, Matte (Ed.). **Debates on European Integration**: a Reader. London: Palgrave Mcmillan, 2006, p. 264-303.

MUSGRAVE, Alan (orgs.). **A crítica e o desenvolvimento do conhecimento**. São Paulo, Cultrix, Ed. da USP, 1979.

NAGLIS, Colonel Eriks. **The Evolution of European Security:** From Confrontation to Cooperation. 2013. 42 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Estudos Estratégicos, Department of The Army, U.S. Army War College, Carlisle, 2013.

NATO-UE. **Joint Declaration:** by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. 2016. Disponível em: <http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160708_160708-joint-NATO-EU-declaration.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2017.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - NATO. **Declaration of the Heads of State and Government:** participating in the meeting of the North Atlantic Council ("The Brussels Summit Declaration"). [S.I]: NATO, 1994. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24470.htm?selectedLocale=en>. Acesso em: 14 set. 2017.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - NATO. **Prague Summit Declaration:** issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague, Czech Republic. [S.I]: NATO, 2002. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19552.htm>. Acesso em: 14 set. 2015.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - NATO. **The Alliance's Strategic Concept:** Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. [S.I]: NATO, 1999. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm>. Acesso em: 15 jun 2016.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE - OSCE. **Charter of Paris for a New Europe.** [S.I]: OSCE, 1990. Disponível em: <http://www.osce.org/node/39516>. Acesso em: 25 jun. 2017.

PICCOLLI, Larlecianne. **Europa enquanto condicionante da política externa e de segurança da Rússia:** o papel da defesa antimíssil. Dissertação de Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais. UFRGS: Porto Alegre, 2012.

PRASAD, Devi. Content Analysis: A method in Social Science Research. In: DAS, D.k Lal; BHASKARAN, V (Ed.). **Research methods for Social Work.** New Delhi: Rawat, 2008. Cap. 10. p. 173-193.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugenio. **Considerações Técnicas sobre a Política de Defesa do Brasil.** [s.d]. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1999_A0019.PDF>. Acesso em: 23 set. 2017.

REHRL, Jochen (Ed.). **Handbook on CSDP.** Vienna: Schutz Und Hilfe, 2017. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/handbook_on_csdp_-_3rd_edition_-_jochen_rehrl_federica_mogherini.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2017.

REIS FILHO, Daniel Aarão. O Mundo Socialista: expansão e apogeu. In: REIS FILHO, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge & ZENHA, Celeste (Organizadores). **O século XX. V.3: O tempo das dúvidas:** Do declínio das utopias às globalizações. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, p.11-33.

REINO UNIDO. **Securing Britain in an Age of Uncertainty:** The Strategic Defence and Security Review. London: Crown Copyright, 2010. Disponível

em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62482/strate g ic-defence-security-review.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2015

REISDOERFER, Bruna Rohr. **Segurança na Europa:** as implicações da Entente Frugale para a polarização regional. 2015. 83 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/140524>. Acesso em: 22 nov. 2017.

REISDOERFER, Bruna Rohr; GOLDONI, Luiz Rogério Franco. A Diretiva Europeia sobre Aquisições em Segurança e Defesa: Impactos na Logística de Defesa. **Carta Internacional,** [s.l.], v. 12, n. 2, p.76-100, 26 set. 2017. Associacao Brasileira de Relacoes Internacionais - ABRI. http://dx.doi.org/10.21530/ci.v12n2.2017.672. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/672>. Acesso em: 21 nov. 2017.

REZENDE, Lucas Pereira. **Sobe e Desce! Explicando a cooperação em defesa na América do Sul:** uma teoria realista-ofensiva. 2013. 258 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

ROSAMOND, Ben. **Theories of European Integration**. London: Palgrave Mcmillan, 2000.

RYNNING, Sten. Realism and the Common Security and Defence Policy. **Journal of Common Market Studies**, Oxford, v. 49, n. 1, jan. 2011, p.23-42.

SAILER, Herbert. EU Capability Development. In: REHRL, Jochen (Ed.). **Handbook on CSDP:** The Common Security and Defence Policy of the European Union. Brussels: European Security And Defence College, 2017. p. 194-205.

SCHWELLER, Randall. **New Realist Research on Alliances:** Refining Not Refuting Waltz's Balancing Proposition', *The American Political Science Review* 91, no. 4 (1997): 927–30.

SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura Política Nacional:** o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

TRAN, Pierre. **France, UK To Invest £1.5 Billion in Combat Drone:** Defense News. Disponível em: <https://www.defensenews.com/air/2016/03/05/france-uk-to-invest-ps1-5-billion-in-combat-drone/>. Acesso em: 08 nov. 2017. Março, 2016

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES - IISS. **The Military Balance 2002-2017:** the annual assessment of global military capabilities and defence economics. New York, 2002-2017.

UNIÃO EUROPEIA. **Conselho da União Europeia.** 2017a. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_pt>. Acesso em: 09 ago. 2017.

UNIÃO EUROPEIA - UE. Constituição (2007). Tratado nº 2007/C 306/01, de 17 de dezembro de 2007. **Tratado de Lisboa**: que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia. Bruxelas, Disponível em: <http://eur-

lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>. Acesso em: 29 ago. 2017.

UNIÃO EUROPEIA - UE. Constituição (2016). Tratado nº C 202/15, de 7 de junho de 2016. **Tratado da União Europeia**: versão consolidada. Bruxelas, Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF>. Acesso em: 29 ago. 2017.

UNIÃO EUROPEIA. **EUR-Lex:** COREPER. 2017b. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/coreper.html?locale=pt>. Acesso em: 09 ago. 2017.

UNIÃO EUROPEIA - UE. **Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia.** 2017c. Disponível em: < https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/iss_pt>. Acesso em: 10 ago. 2017.

UNITED KINGDOM. **UK–France Summit 2010 Declaration on Defence and Security Co-operation.** London: Crown Copyright, 2010. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/uk-france-summit-2010-declaration-on-defence-and-security-co-operation>. Acesso em: 23 jun. 2015.

UNITED KINGDOM. Prime Minister's Office. **UK-France declaration on security and defence.** London: Prime Minister's Office, 2012. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/uk-france-declaration-on-security-and-defence>. Acesso em: 14 out. 2017.

UNITED KINGDOM. Prime Minister's Office. **UK and France agree closer defence co-operation.** London: Prime Minister's Office, 2014. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-france-agree-closer-defence-co-operation>. Acesso em: 14 out. 2017.

VENESSON, Pascal; WIESNER, Ina. Process Tracing in Case Studies. In: SOETERS, Joseph; SHIELDS, Patricia; RIETJENS, Sebaastian (Eds.). **Routledge Handbook of Research Methods in Military Studies.** London: Routledge, 2014, p.90-101.

VISEGRAD GROUP. **About the Visegrad Group.** [S.I]: Visegrad Group, [2017]. Disponível em: <http://www.visegradgroup.eu/about>. Acesso em: 14 set. 2017.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A Primavera Árabe:** entre a democracia e a geopolítica do petróleo. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **O Grande Oriente Médio:** da descolonização à primavera árabe. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

WALLACE, William. Introduction: The Dynamics of European Integration, in W. Wallace (ed.), **The Dynamics of European Integration**. London: Pinter/RIIA, 1990.

WALT, Stephen. **The Origins of Alliances.** London: Cornell University Press, 1987.

WALTZ, Kenneth N. Strutural Realism after the Cold War. IN: **International Security**, Vol. 25, No. 1, Summer 2000, pp. 5-41.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. California: Adison Wesley Publishing Company, 2002.

WALTZ, Kenneth N. The Emerging Structure of International Politics. **International Security,** Harvard, v. 18, n. 2, p.44-79, 1993.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, Vol. 46, No. 2. (Spring, 1992).

WENDT, Alexander. Collective identity formation and the international state. **American Political Science Review**, v. 88, n. 2, 1994.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WESTERN EUROPEAN UNION - WEU. **History of WEU.** Disponível em: <http://www.weu.int/>. Acesso em: 09 set. 2017.

WESTERN EUROPEAN UNION - WEU. Secretariat-General. **WEU today.** Brussels: Western European Union, 2000. Disponível em: <http://www.weu.int/WEU_Today2.pdf>. Acesso em: 14 set. 2017

XAVIER, Ana Isabel; REHRL, Jochen. How To Launch a Csdp Mission or Operation. In: REHRL, Jochen (Ed.). **Handbook on CSDP:** The Common Security and Defence Policy of the European Union. Brussels: European Security And Defence College, 2017. p. 78-82.

ANEXO A - Apresentação Institucional no Estado-Maior da União Europeia (EMUE) (Bruxelas, 12 de outubro de 2017).

No dia 12 de outubro de 2017, em visita ao Estado Maior da União Europeia (EMUE) em Bruxelas, acompanhando os coronéis alunos do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (CPEAEx) da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), foi feita uma apresentação institucional pelo Tenente General Esa Pulkkinen (militar da Finlândia), Diretor Geral do EMUE. A apresentação durou cerca de 30 minutos e mais cerca de 10 minutos para perguntas e debates. Por motivos de segurança, não foi possível entrar no EMUE com nenhum tipo de aparelho eletrônico, por isso, não foi possível gravar a apresentação. Dessa forma, será descrito abaixo as minhas interpretações acerca da apresentação. Portanto, convém destacar que qualquer falha que por ventura possa resultar desse processo é de minha responsabilidade.

O Diretor Geral do EMUE demonstrou em sua apresentação que a União Europeia é uma aliança que visa promover os interesses comuns dos Estados Membros, isto é, ela é um ator que fala o consenso que emerge desse encontro dos seus membros. Ele disse que a União Europeia é um ator que desenvolve uma ordem baseada em regras. Essas regras visam garantir que o bloco trabalhe compativelmente com seus valores. Dentro desses valores, há os interesses dos países membros. Então como forma de alcançar e garantir esses interesses, há as instituições da União Europeia e a Política de Segurança e Defesa (PSDC) é um conjunto de instituições que visam garantir os interesses europeus na área de defesa (que é basicamente a proteção da União Europeia). É ela que coloca em prática a Estratégia de Segurança adotada pelos países-membros. Já a OTAN, teria como base a defesa dos interesses e dissuasão nuclear, por isso a PSDC e a OTAN teriam interesses convergentes, mas não iguais e por isso, as duas instituições teriam funções diferentes. A União Europeia estaria mais voltada para a sua região vizinha e a OTAN mais para operações globais.

O Ten Gal Esa Pulkkinen também disse que a sua função é ser diretor geral do EMUE e do recém criado quartel operacional para missões militares não executivas (a Capacidade Militar de Planejamento e Conduta - CMPC), além de se reportar diretamente à Alta Representante da União Europeia para Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (AR) e Vice Presidente do Conselho Europeu (VP), não passando por controle de nenhum outro órgão do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE). Podemos interpretar, que ele possui dupla função, o que pode diminuir a sua eficiência, e que os órgãos executivos da PSDC não passam pelo processo de controle hierárquico dentro da SEAE, eles tem

autonomia de ação. Ele afirma que o CMPC criado esse ano já está operacional e que ele veio para suprir a necessidade de planejamento conjunto entre os Estados. Também relata que a União Europeia está aprofundando a cooperação em defesa através da criação de regras para aumento do financiamento e fomento às indústrias de defesa.

Sobre o Brexit, o Ten Gal disse que ainda há incertezas, mas que os militares britânicos já disseram que estão dispostos a continuarem se engajando com a PSDC através da disponibilização de pessoal e armamentos para as operações. Todavia, mostrou receio para a cooperação em defesa caso o modelo escolhido para a relação do Reino Unido com a União Europeia seja o modelo mais duro. Por fim, fiz o seguinte questionamento: "How does it work when ESDP use NATO command assets through Berlin Plus Arrangements?". Ao que ele me respondeu que a União Europeia precisa ter capacidades próprias para atuar quando a OTAN não se engajar, pois não se pode contar sempre com a disponibilidade das facilidades do Berlin Plus.

ANEXO B - Apresentação Institucional no Quartel General da OTAN (Bruxelas, 13 de outubro de 2017).

No dia 13 de outubro de 2017, em visita ao Quartel General da OTAN em Bruxelas, acompanhando os coronéis alunos do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (CPEAEx) da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), foi feita uma série de apresentações sobre as diversas instituições da OTAN durante cerca de quatro horas (das 9:20 – 13:00 hrs) e por seis militares da organização. Por motivos de segurança, não foi possível entrar no quartel general com nenhum tipo de aparelho eletrônico, por isso, não foi possível gravar as apresentações. Dessa forma, será descrito abaixo as minhas interpretações acerca das apresentações. Portanto, convém destacar que qualquer falha que por ventura possa resultar desse processo é de minha responsabilidade.

A primeira apresentação foi do Tenente General Steven M. Shepro (militar dos Estados Unidos), vice-presidente do comitê militar da OTAN, que deu as palavras de boas vindas, bem como um discurso oficial da OTAN. Ele descreveu a sua função como sendo de produzir consenso entre os Estados membros na área militar, pois um dos maiores desafios da OTAN para lidar com as suas ameaças é o consenso necessário para todas as decisões da aliança. Por isso, algumas ações do bloco são demoradas. Shepro deixou claro em seu discurso a defesa de uma ordem internacional baseada na democracia e na defesa dos direitos humanos, bem como relembrou a necessidade de constante transformação e adaptação das forças militares para enfrentar as chamadas “novas ameaças”, pois o crime organizado tende a ser a ameaça mais emergente com a previsão para 2050 da África ser o continente mais populoso do mundo. Pode-se interpretar que essa afirmação foi direcionada especialmente para a audiência, pois em seguida argumentou o interesse de aumentar a cooperação da OTAN com o Brasil para enfrentar juntos as mesmas ameaças e que o Brasil seria um ator importante para os Estados Unidos, pois é um ator estabilizante no sul global. Ademais, ele disse que as relações entre a OTAN e a Rússia não são boas, pois argumenta que não sabem os interesses dos russos e que isso pode ser perigoso. Nesse sentido, o Tenente General argumentou que a OTAN deve cooperar com vários atores para conter o terrorismo e assegurar a paz, por isso a cooperação com a União Europeia é essencial. Em sua fala falou da União Europeia como uma organização civil. Mas também disse que há reuniões a cada dois meses entre o Comitê Militar das duas organizações e que os militares que trabalham nas duas são os mesmo. Todavia, argumentou que ainda há melhorias a serem feitas para aprofundar a relação entre ambas.

A segunda apresentação foi do Tenente Coronel Kiilerich (militar da Dinamarca) da Divisão de Política e Capacidade do Estado-Maior Internacional (IMS/P&C). Sua palestra foi sobre a estrutura de comando da OTAN. Nela, ele esclareceu que a OTAN é uma aliança político militar e que a parte militar é subordinada e serve de instrumento da política. Por isso, o IMS tem papel de assessor para o Staff Internacional, que é o setor político da organização e para o Comitê Militar. Kiilerich diz que toda semana tem reunião do Comitê Militar e que a característica das decisões por consenso faz com que demore a tomada de decisão, mas que torna o processo confiável e legítimo. Segundo ele, desde a anexação da Crimea pela Rússia em 2014 e a intensificação da guerra na Síria, a OTAN vem aumentando o número de pessoal na sua estrutura de comando. Ficou esclarecido que as capacidades militares permanecem sob comando nacional até serem utilizadas pela OTAN, quando então ficam sob liderança americana. A OTAN tem capacidade para ficar em prontidão em até 30 dias e tem estrutura de comando marítimo na Turquia, aéreo na Alemanha e terrestre no Reino Unido. De especial atenção em sua fala foi a declaração de que a OTAN está em guerra híbrida com a Rússia, por isso estão modernizando a sua estrutura de comando. Também disse que a doutrina da OTAN sobre defesa cibernética é uma doutrina defensiva e não ofensiva e que os Estados Unidos não diminuíram os seus investimentos na OTAN mesmo após a eleição de Donald Trump como presidente (o país é o principal investidor da aliança com mais de 70% dos investimentos totais) e que o país apenas pressiona por mais investimento por parte dos países, mas isso leva tempo, por isso o hiato temporal.

Em seguida houve a apresentação do Coronel Crowson (militar americano) da Divisão de Operações e Planejamento do Estado-Maior Internacional (IMS/O&P) sobre as missões e operações da OTAN. Ele disse que a diversidade das operações em que a OTAN está engajada vem aumentando e que a organização conta com 18.000 militares envolvidos em missões ao redor do mundo. O Comando Supremo Aliado da Europa é o responsável pelo comando de todas as missões da OTAN. O discurso do Coronel foi no sentido de reafirmar o papel da OTAN como elemento de dissuasão dos países membros, mostrando capacidade de atuação militar caso a diplomacia falhe. A OTAN leva em consideração os mandados da Organização das Nações Unidas (ONU), todavia se os 29 países membros da aliança decidirem, ela pode agir mesmo sem mandado da ONU. Também os países membros retém soberania e podem agir sozinhos caso decidam. O comando das forças de ação rápida se encontra em Nortflok, no Reino Unido. Alegou que a OTAN está auxiliando a Ucrânia a desenvolver as suas capacidades militares, pois ela é um possível palco de ação militar entre OTAN e Rússia. Ademais, disse que o principal resultado do engajamento da aliança na

guerra contra o Estado Islâmico é a estruturação em 2016 do centro de vigilância para auxiliar no comando e controle das operações.

A quarta apresentação foi do Tenente Coronel Sink (militar americano) da Divisão de Segurança e Inteligência Conjunta (JISD) sobre as ameaças securitárias emergentes. Ele disse que a OTAN não trabalha com uma definição clara sobre o que seria guerra híbrida, mas que o terrorismo seria a principal ameaça aos países membros. Quanto à ameaça cibernética, o Tenente Coronel afirmou que a maioria dos ataques cibernéticos contra a aliança e seus membros é feito por hackers individuais sem ligação com alguma organização ou país. Na conferência de Varsóvia em 2016, a OTAN oficialmente reconheceu o espaço cibernético como um domínio da guerra (assim como o ar, mar e terra). Isso abre precedente para que a aliança utilize resposta militar caso haja alguma ação cibernética. Segundo Sink até fevereiro de 2017 havia dois setores de inteligência na OTAN: o civil voltado para informações para o Comitê Político e o militar, voltado para o Comitê Militar. Agora os dois setores foram unidos e otimizados. Segundo Sink, a China representa um desafio, pois se configura um pouco como ameaça e um pouco como parceria. Ele disse que a opinião pessoal dele sobre o Irã é que o país não se comporta como querendo a hegemonia regional e sim manter a república islâmica, pois o país teria certa paranoia de que as potências ocidentais são ameaças para o regime islâmico.

A apresentação do Major Leroy (militar da Bélgica) da Divisão de Cooperação Securitária do Estado-Maior Internacional (IMS/CS) foi sobre as parcerias da OTAN de forma geral. Foi citada uma série delas: Diálogo Mediterrâneo, Iniciativa de Cooperação de Istambul, entre outras. Em especial para os objetivos deste trabalho foi a Parceria para a Paz, criada no pós Guerra Fria para buscar interoperabilidade com os países que futuramente podem entrar na aliança (especialmente com os países da Europa do Leste). Também chamou atenção o fato de que há forte cooperação da OTAN com a Colômbia. A parceria se estende do nível político até o militar, visando auxiliar na construção de capacidades do país.

Por fim, o Tenente Coronel Hart (militar do Canadá) também do IMS/CS versou sobre a cooperação entre União Europeia e OTAN. De forma sucinta, ele argumentou que a cooperação entre as duas instituições é bastante desenvolvida e concreta, com vários acordos e entendimentos criando um quadro completo de referência para a cooperação. Entre eles estão: “Partnership Framework”, “Framework for Cooperation”, “NATO-EU Interaction”, “Joint Declaration”, Practical NATO-EU Cooperation”, entre outros. Ele afirma que essa estrutura de cooperação foi criada ao longo dos anos, pois há interesse das duas partes em estreitar a cooperação. Todavia, as vezes ocorrem algumas divergências pois, há interesses

diferentes por haver visões diferentes. A partir disso fiz a seguinte pergunta: “Is in practice a kind of division of labor in which NATO gets high-intensity operations and EU the medium and low level ones?”. Hart então respondeu que não há nenhum documento que formalize essa divisão oficialmente, mas que na prática ela acaba ocorrendo, pois a OTAN teria sido criada para lidar com questões de defesa da União Europeia (isto é, conflitos de alta intensidade). Já a União Europeia e sua PSDC teria uma abordagem mais abrangente, com conceitos como a “abordagem compreensiva” e a “abordagem integrativa” que trariam elementos econômicos, diplomáticos e políticos para os processo de segurança em seu entorno estratégico. Por isso as duas organizações se complementariam tanto nas áreas geográficas, quanto na função. O tenente coronel afirma também que a União Europeia só pode utilizar os mecanismos acordados no Berlin Plus se houver aceitação por consenso de todos os membros da aliança e que a relação entre ambas se dá através de interações formais (como o desenvolvimento de capacidades conjuntas através do conceito da “abordagem compreensiva” e de exercícios militares constantes) e informais (o encontro entre os diretores generais das duas instituições, por exemplo).

ANEXO C – Entrevista reservada com militar da PSDC (Bruxelas, 16 de outubro de 2017).

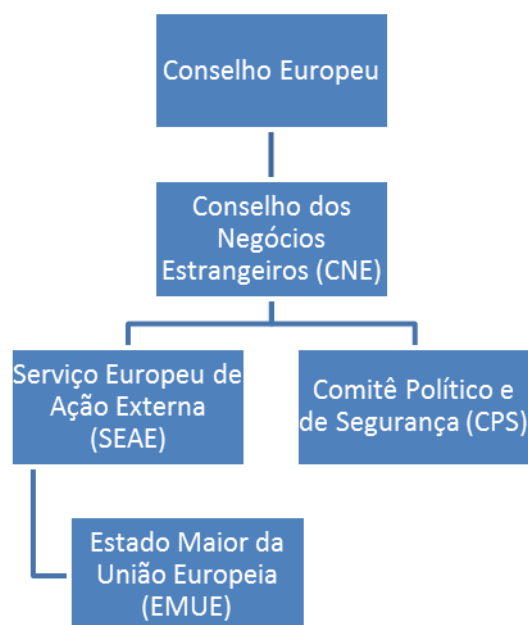
No dia 16 de outubro de 2017, realizei entrevista semiestruturada com um oficial militar da PSDC. Por motivos de confidencialidade, o militar não quis que eu o identificasse. Também por segurança, não foi possível entrar no local com nenhum tipo de aparelho eletrônico, por isso, não foi possível gravar as respostas. Dessa forma, será descrito abaixo as perguntas utilizadas como orientadoras da entrevista e minhas interpretações acerca das respostas e dos demais questionamentos surgidos durante a conversa. Portanto, convém destacar que qualquer falha de interpretação que por ventura possa resultar desse processo é de minha responsabilidade. A entrevista durou cerca de uma hora.

Entrevista Semiestruturada:

1) How does the hierarchy of ESDP institutions take place? Is it like a network of interactions or a hierarchical organization chart? In this regard, is EU Military Staff subordinated to EU Military Committee? An in case of a military mission wich is the role played by EUMS in the Command Chain?
2) Is there an overlap/duplication of functions between ESDP institutions (such as European External Action Service and the Political and Security Committee)?
3) How is the relationship between the ESDP institutions (such as the Political and Security Committee, the Military Committee) with other EU supranational institutions such as Parliament or the European Commission?

O militar começou me explicando que a PSDC é um dos instrumentos para alcançar e garantir os interesses da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) do bloco e por isso está dentro desta estrutura maior. De sua explicação, percebe-se que a PSDC é composta por várias instituições que possuem certa hierarquia, mas com outras interagindo em forma de rede. Ele explicitou que as instituições de defesa da PSDC tem certa autonomia de ação, pois as instituições supranacionais como o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia não tem autoridade sob as ações militares. Ele explicitou que abaixo do Conselho Europeu se encontra o Conselho das Relações Exteriores (CRE) (são os ministros das relações exteriores do países membros ou seus representantes), que se reúne formal e informalmente uma vez por mês e na configuração de Conselho de Defesa (com os ministros da defesa dos países membros) uma ou duas vezes por mês. Sob as diretrizes de política externa acordadas no CRE, está o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) e o Comitê Político e de Segurança (CPS) – ambos

permanentes, rotando somente os políticos e militares nacionais que ali trabalham. O militar me esclareceu também que o SEAE possui basicamente três divisões: uma seção que trata das relações econômicas globais, uma que trata das relações políticas e uma das questões militares (a PSDC).

De sua explicação, pode-se interpretar a seguinte relação:

4) What is Brexit's impact on ESDP?

O militar disse que ainda há muitas incertezas, mas que não deve haver mudanças significativas e que a cooperação entre o Reino Unido e a União Europeia deve continuar ocorrendo através da OTAN e também como um terceiro país.

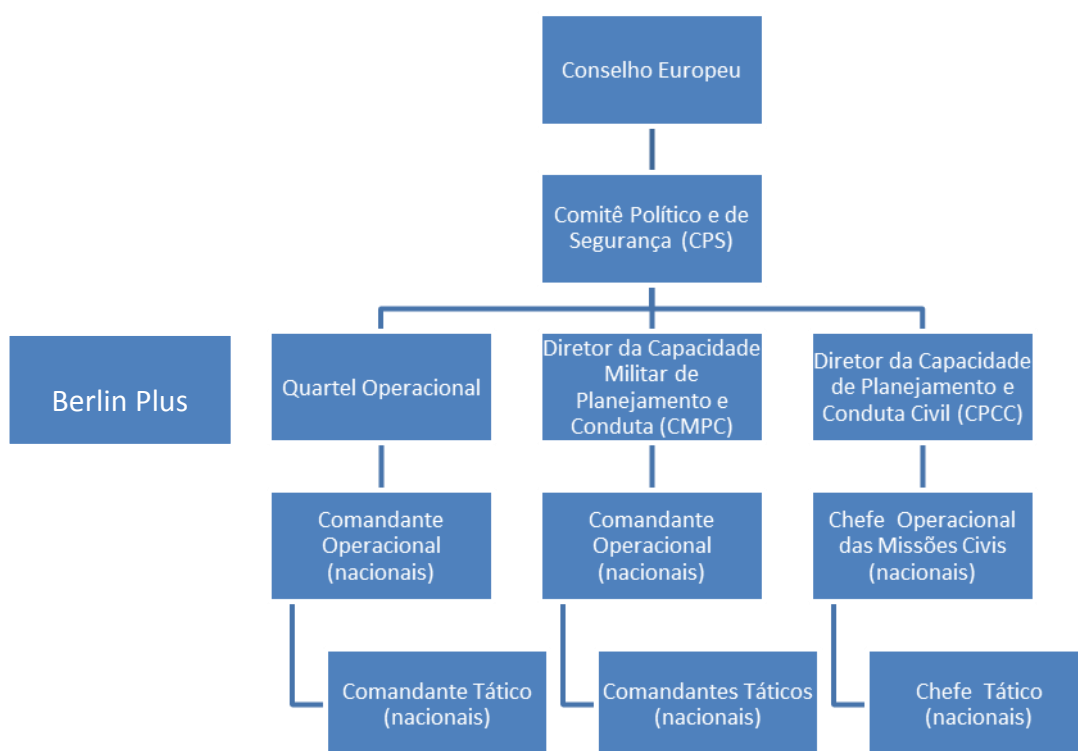
5) How does ESDP manage the differences in combat capacity of member states? It impacts in the process of developing a military mission or in the influence of the state in decision-making process?

6) How is the command chain of military missions structured? Who have more influence, the member states or the institutions?

7) How is the interaction in tactic level between several options of combat units (such as Eurocorps, Battle Groups…)? How the ESDP choose which one to employ?

8) How and when occurs the military training for the soldiers that will take part in a European military mission?

O militar disse que tudo o que ocorre na PSDC é por consenso, então todos os países tem o mesmo peso no processo de tomada de decisão e que os países oferecem voluntariamente os seus ativos militares para as missões militares. E que como as decisões são feitas pelos governos dos países membros, sempre há capacidades disponíveis, caso contrário não teria por que os países terem votado por colocar em prática as ações. Ele afirmou que nunca ocorreu de não haver voluntários para os comandos das missões ou para os soldados e armamentos. Os países disponibilizam os ativos que desejam e os chefes de Estado reunidos no Conselho Europeu tomam a decisão final, somente para legitimar a ação, pois todo o trabalho de preparo e negociação é feito pelas instituições sob a SEAE e o CPS. O financiamento e a preparação das tropas são feitos a nível nacional, mas sempre há treinamentos e exercícios conjuntos entre os países.

O militar estruturou a seguinte cadeia de comando para as operações da PSDC:

9) How does it work when ESDP use NATO command assets through Berlin Plus Arrangements?

O militar respondeu que quando se utiliza o mecanismo do Berlin Plus, é um militar britânico que recebe o comando operacional da missão, mas a missão continua seguindo com os objetivos da PSDC e o comandante operacional deve manter contato com o Diretor Geral do Estado Maior da União Europeia. Acrescentou que a única missão militar da PSDC que

ainda está utilizando a estrutura do Berlin Plus é a missão no Kosovo e que ainda não se sabe como vai ficar essa questão do comando com o Brexit.

10) Why did the defence cooperation increase in post-Cold War period?
11) What is the impact on European defence of the "withdrawal/restructuring" of US military personnel from Europe after the Cold War? How is this related to defense cooperation in Europe?
12) How does Russia condition or impact defense cooperation in Europe?
13) Do you think that the more threatened the block stays (through terrorist attacks, Russia in the East ...), the more states intensify cooperation in defence?
14) Is it in practice articulation/will for increase in defense cooperation?
15) In your opinion, which is the reason for countries to cooperate in defence field?

O militar argumenta que os países europeus perceberam que juntos eles consegue fazer mais, pois possuem interesses semelhantes (ou seja, as ameaças são semelhantes). Ele argumentou que a posição dos Estados Unidos de pivô para a Ásia, reestruturando o seu engajamento com a Europa, bem como a necessidade de reestruturação das forças para a nova forma de fazer a guerra no pós Guerra Fria servem de incentivo para os países europeus cooperarem em defesa. Ademais, ele argumenta que a crise de imigração, a ameaça da Rússia e da Coreia do Norte podem servir de catalizador para aumentar a cooperação em defesa.

Da entrevista, pode-se concluir claramente que são os países e seus governos que tomam as decisões em defesa na União Europeia, ficando para as instituições apenas o papel de instrumento estatal.

ANEXO D – Entrevista com Coronel Peter Kallert, Coordenador Executivo (EXCO) do Gabinete do Presidente do Comitê Militar da União Europeia (CMUE) (Bruxelas, sede do CMUE, 16 de outubro de 2017).

No dia 16 de outubro de 2017, realizei entrevista semiestruturada com o Coronel Peter Kallert, Coordenador Executivo (EXCO) do Gabinete do Presidente do Comitê Militar da União Europeia (CMUE) na sede do CMUE em Bruxelas. A entrevista durou cerca de uma hora. Por motivos de segurança, não foi possível entrar no local com nenhum tipo de aparelho eletrônico, por isso, não foi possível gravar as respostas. Dessa forma, será descrito abaixo as perguntas utilizadas como orientadoras da entrevista e minhas interpretações acerca das respostas e dos demais questionamentos surgidos durante a conversa. Portanto, convém destacar que qualquer falha de interpretação que por ventura possa resultar desse processo é de minha responsabilidade.

Entrevista Semiestruturada:

1) How does the hierarchy of ESDP institutions take place? Is it like a network of interactions or an hierarchical organization chart? In this regard, is EU Military Commitee subordinated to Political and Security Committee? An in case of a military mission with is the role played by EUMC in the Command Chain?

2) Is there an overlap/duplication of functions between ESDP institutions (such as European External Action Service and the Political and Security Committee)? Is there really a European decision-making, or who decides are the most military powerful countries like UK, France and Germany?

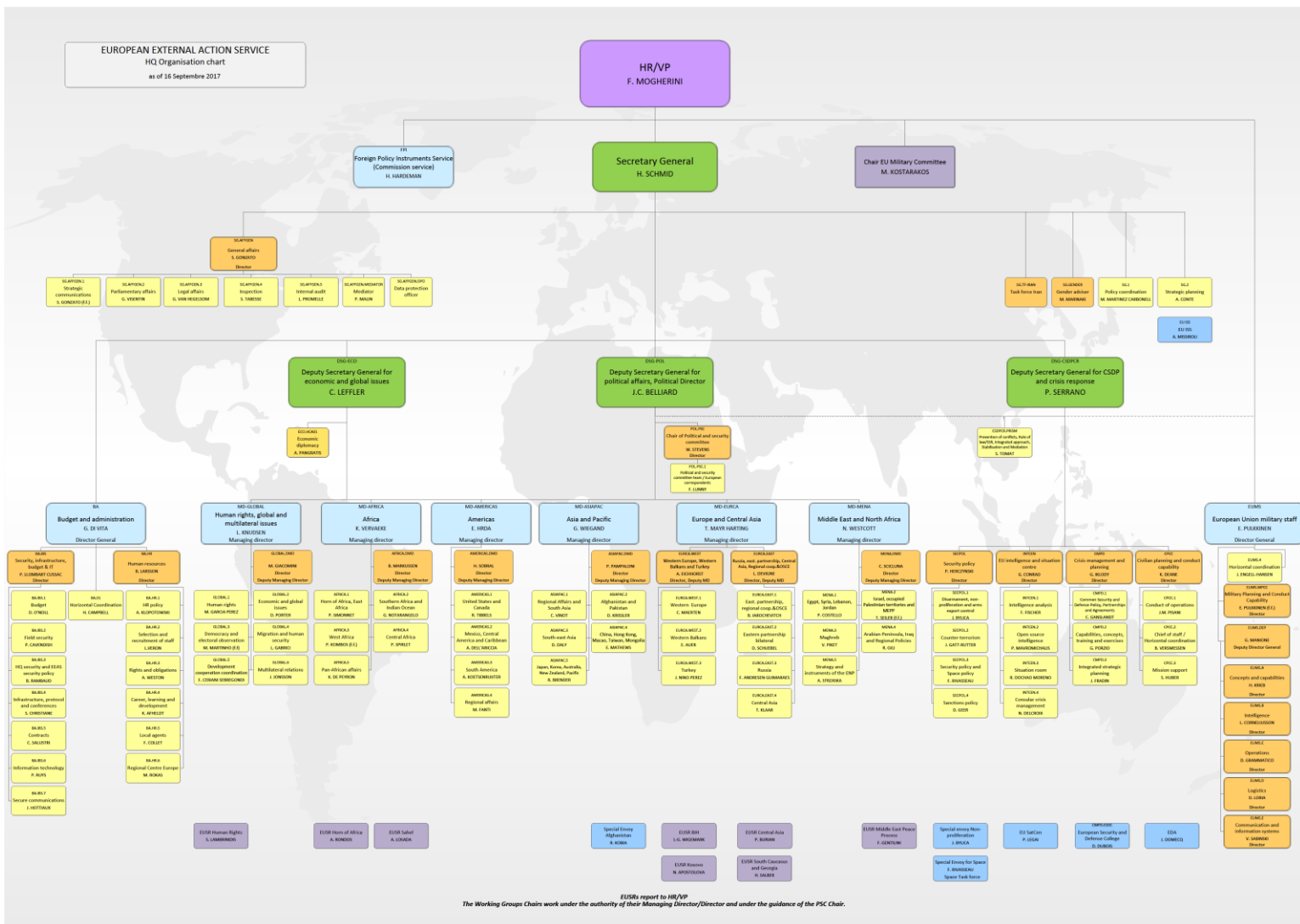
3) How is the relationship between the ESDP institutions (such as the Political and Security Committee, the Military Committee) with other EU supranational institutions such as Parliament or the European Commission?

4) How does cooperation between civilian and military branches take place in the planning and implementation of an EU military mission?

5) How is the process of developing a military mission in UE? (the steps, the institutions)

O Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) é o órgão que cuida da política externa e de segurança da União Europeia. Ele é uma espécie de ministério das Relações Exteriores, isto é, ele é toda uma estrutura que prepara os trabalhos na área da segurança e defesa para o Conselho (que é formado pelos ministros dos Estados membros) e se reúnem uma vez por

mês em diferentes composições (com ministros de diferentes áreas). Por isso, como as políticas e decisões são debatidas em todas as esferas da PSDC antes de chegarem para O Conselho e posteriormente ao Conselho Europeu (que é formando pelos chefes de Estado e governo dos países membros e é a instância máxima da União Europeia), qualquer configuração do Conselho pode decidir sobre questões de defesa, inclusive sobre lançar ou não uma missão militar. Isto demonstra que todo debate e alinhamento político é feito nas demais esferas da PSDC até chegar ao consenso, passando pelo Conselho apenas como legitimação.

Como organizadora e representante das demais instituições da União Europeia, a Alta Representante para a Política Externa e de Segurança (AR) exerce o papel análogo ao de uma ministra das relações exteriores e de certa forma também de defesa, já que a defesa está diretamente ligada aos interesses da política externa dos Estados, bem como totalmente interligada com todas as outras esferas da União Europeia, pois o bloco possui a “abordagem compreensiva”, que entende que todas as esferas estatais (política, econômica e social) devem estar alinhadas com a defesa, pois só assim se alcançará uma defesa duradoura. A AR acumula cinco funções (o que para Kallert é demais para somente uma pessoa): ela é a Alta Representante, ela é a vice presidente do Conselho Europeu, ela é a vice presidente da Comissão Europeia, presidente do Conselho da Agência Europeia de Defesa e preside a reunião do Conselho em sua configuração de Ministros das Relações Exteriores. Abaixo na hierarquia do SEAE, está o Secretário Geral e as suas secretarias específicas com os respectivos vice secretários cuidando de cada pasta: i) vice secretário geral para questões econômicas e globais, ii) vice secretário para as relações políticas e diretor político (que recebe assessoria do Comitê Político e de Segurança (CPS)) e iii) o vice secretário para PSDC e resposta de crise, que possui quatro órgãos (Política de Segurança, Centro Europeu de Inteligência e Situação, Planejamento e Gerenciamento de Crise e Capacidade Civil de Planejamento e Conduta). Ainda como órgão executivo da PSDC, mas executivo na área militar e não somente de política externa e de segurança, há o Estado-Maior da União Europeia (EMUE) que é ligado diretamente à AR e tem autonomia de ação. O vice secretariado geral para relações políticas e diretor político, o vice secretariado geral para PSDC e resposta de crise e o EMUE se interligam e trocam informações, todavia não possuem relação de hierarquia entre eles. Por fim, ligado diretamente à AR e com a função de prestar assessoria militar (e não de executar como o EMUE) está o Comitê Militar da União Europeia (CMUE). Abaixo, segue organograma utilizado por Kallert para a explicação das instituições da PSDC:

É o Conselho Europeu que inicia a formulação dos debates e da política para desenvolver uma missão militar. A partir de então, O Conselho reunido em sua versão de ministros das Relações Exteriores e da Defesa (formação que ocorre somente uma vez por ano e é chamada de Conselho "Jumble") solicita à AR que desenvolva as diretrizes e os estudos necessários para tomada de decisão em defesa. A AR aciona então as suas instituições de defesa, que são o EMUE, o Diretório de Planejamento e Gerenciamento de Crise e o de Política de Segurança. Quando pronto o esboço no SEAE, a AR encaminha ele para o Comitê Político e de Segurança (CPS) (composto pelos embaixadores dos países). Este aciona os seus órgãos executivos, que são o Comitê Civil da União Europeia (COMCIV), o CMUE e o Grupo Político e Militar (GPM) a fim de receber assessoria. Então o CPS devolve o esboço para o SEAE, que encaminha o documento final para aprovação do Conselho (que pode devolvê-lo para o SEAE e recomeçar o processo).

6) How is the command chain of military missions structured? Who have more influence, the member states or the institutions?

O coronel Kallert acrescentou a informação de que na cadeia de comando de uma operação militar o primeiro ponto de contato dos comandantes operacionais com a estrutura política da União Europeia é o Comitê Militar (CMUE), mesmo que ele não dê ordens. Isso ocorre, porque ele é o órgão assessor da AR para as operações militares.

7) What is Brexit's impact on ESDP?

8) Is it in practice articulation/will for increase in defense cooperation?

9) In your opinion, which is the reason for countries to cooperate in defence field?

Segundo o coronel, o órgão que está lidando com as negociações do Brexit é O Conselho, especialmente em sua configuração de Conselho de Negócios Estrangeiros. Ele disse que não tem regulamentações que visam bloquear a cooperação com o Reino Unido, como também não se prevê mecanismos de manutenção mesmo após o Brexit. Então ainda está muito incerta qual será a relação, todavia acredita que a cooperação continuará com o Reino participando como país associado.

Neste sentido, quando questionado sobre se a crise do projeto europeu advinda com a crise econômica, com a imigratória e com o Brexit poderia levar a uma crise na integração em defesa, ele respondeu que mesmo que ocorra uma espécie de retrocesso nas outras esferas, ele não acredita que isso vá levar à menor cooperação em defesa. Isso porque realmente os países tem muita vontade de cooperar pois, têm vontade e interesses comuns, (porque não nada que obrigue eles a cooperarem). Esse elemento é o que mais diferencia a integração em defesa. A PSDC é intergovernamental, dirigida pelos países e mesmo sendo intergovernamental e as instituições não tendo capacidade de obrigar os países, elas são as que mais podem se manter. Isto é, pode-se entender que elas são as instituições mais sólidas da União Europeia. Elas existem porque os países assim querem.

10) How does it work when ESDP use NATO command assets through Berlin Plus Arrangements?

11) How is in practice the cooperation between NATO and ESDP (the trust mechanisms, change of information…)?

Segundo Kallert, a utilização do Berlin Plus pela União Europeia não deve mais acontecer, pois esse mecanismo foi uma solução encontrada para a falta de capacidades do bloco na época. Agora a União já está robusta e seria um retrocesso voltar a utilizar o Berlin

Plus. Segundo ele, o problema da troca de informações entre a OTAN e a PSDC é a questão de relacionamento entre a Turquia e a Grécia por causa do Chipre. E que não se vê em um futuro próximo a entrada da Turquia na União Europeia pela diferença nos valores e na estruturação governamental. Kallert afirma que não há nada escrito e formal, mas informalmente há sim uma divisão do trabalho, com a União Europeia se focando mais na defesa do continente e em questões securitárias regionais. Todavia caso ocorra um ataque ao continente europeu quem irá atuar é a OTAN (pode-se interpretar que se houver ataque russo, quem atua é uma coalizão americana).

12) What is the impact of the so-called "new threats" (terrorism, civil wars, climate change) on the restructuring of the European armed forces in the post-Cold War period? Did this impact in defence cooperation?
13) Why did the defence cooperation increase in post-Cold War period?
14) What is the impact on European defence of the "withdrawal/restructuring" of US military personnel from Europe after the Cold War? How is this related to defense cooperation in Europe?

Kallert fala que houveram três vetores que serviram de catalise para o aumento da cooperação em defesa na União Europeia: os chamados “dividendos da paz”. Com o fim da Guerra Fria e com a dissolução da União Soviética houve uma falsa sensação de paz, com a qual os países europeus começaram a se desmobilizar e reduzir as suas capacidades. A reunificação alemã possibilitou a maior cooperação porque o muro de Berlin representava a linha de frente de combate com a União Soviética, por isso os Estados Unidos estavam altamente engajados através da OTAN. Quando a Alemanha se reunificou houve esse desengajamento e maior espaço para instituições europeias. Por fim, o pivô americano para a Ásia e também a necessidade de modernização para fazer mais com menos orçamento. Ele argumentou também que as ações dos países em defesa são reativas aos acontecimentos no sistema internacional e não ativas. Que os países sempre estão buscando responder ao que acontece com eles.

ANEXO E – Entrevista com Coronel Holger Koch, Chefe Adjunto da Seção de Política Militar da Representação Permanente da República Federal da Alemanha junto à União Europeia (Bruxelas, sede da Representação Permanente, 16 de outubro de 2017).

No dia 16 de outubro de 2017, realizei entrevista semiestruturada com o Coronel Holger Koch, Chefe Adjunto da Seção de Política Militar da Representação Permanente da República Federal da Alemanha junto à União Europeia na sede da Representação Permanente em Bruxelas. A entrevista durou cerca de uma hora e meia. Por motivos de segurança, não foi possível entrar no local com nenhum tipo de aparelho eletrônico, por isso, não foi possível gravar as respostas. Dessa forma, será descrito abaixo as perguntas utilizadas como orientadoras da entrevista e minhas interpretações acerca das respostas e dos demais questionamentos surgidos durante a conversa. Portanto, convém destacar que qualquer falha de interpretação que por ventura possa resultar desse processo é de minha responsabilidade.

Entrevista Semiestruturada:

1) How does the hierarchy of ESDP institutions take place? Is it like a network of interactions or a hierarchical organization chart? In this regard, what is the place occupied by Permanent Representation of Germany to the European Union in the ESDP institutional structure?
2) Is there an overlap/duplication of functions between ESDP institutions (such as European External Action Service and the Political and Security Committee)? Is there really a European decision-making, or who decides are the member states?
3) How is the relationship between the ESDP institutions and the national defence institutions?
4) What is the role of Member States in the process of developing a military mission in UE?

O coronel Koch auxiliou a aperfeiçoar o entendimento da organização das instituições da PSDC. Ele afirmou que o Conselho Europeu pode produzir dois documentos: as conclusões do conselho e as decisões do conselho. As conclusões são apenas diretrizes políticas que o Conselho Europeu incentiva os países a seguirem e as decisões do Conselho tem maior capacidade vinculativa e devem ser incorporadas pelos países e pelas instituições da União. Nesse sentido, o coronel afirma que o Parlamento Europeu não tem jurisdição sob as instituições militares da PSDC, apenas podem sugerir ações e políticas à AR que não tem obrigatoriedade de seguí-las. O Parlamento possui jurisdição sob as missões civis, pois seu

orçamento advém da União e requerem aprovação parlamentar. Abaixo do Conselho da União Europeia que é composto pelos ministros dos países membros, está o Comitê de Representação Permanente (COREPER) dos países na União Europeia. Ele é composto pelos embaixadores de mais alto nível (sênior) dos países. Dentro do COREPER há as configurações temáticas, com os embaixadores júnior dos países. Para questões relacionadas à PSDC e PESC há o COREPER II e o Comitê Político e de Segurança. O Grupo de Trabalho do Conselho é o órgão que prepara os documentos para as conclusões e decisões do Conselho. Se o Comitê Político e de Segurança não aprovar, ele manda pro COREPER II decidir. Especificamente sobre a Alemanha, o país tem um time que representa todos os ministérios da Alemanha (ministério do interior, da segurança, da defesa, da economia...), pois para a União Europeia defesa está relacionada a todas as esferas estatais.

Koch afirma que a Célula Conjunta de Suporte e Coordenação ainda não foi colocada em prática e que quando for, estará no nível estratégico político das operações militares da União Europeia. Os diretorados do SEAE e do EMUE são ocupados por executivos (civis e militares) nacionais e a cada 3-4 anos eles mudam. São os Estados que se candidatam para chefiar os diretorados e cada país só pode chefiar dois deles. A AR tem autonomia na União Europeia, podendo criar ou eliminar cargos, determinar a estrutura da PSDC sem consultar ninguém (desde que fique dentro do orçamento destinado ao SEAE). Essa liberdade apenas não é válida para mudanças no EMUE, pois as suas funções devem ser mudadas por decisões do Conselho Europeu.

5) How does ESDP manage the differences in combat capacity of member states? It impacts in the process of developing a military mission or in the influence of the state in decision-making process?
6) How is the command chain of military missions structured? Who have more influence, the member states or the institutions?
7) How is the interaction in tactic level between several options of combat units (such as Eurocorps, Battle Groups…)? How the ESDP choose which one to employ?
8) How does cooperation between civilian and military branches take place in the planning and implementation of an EU military mission?
9) How does German see defence cooperation? Does the integration help achieve national goals? What is Germany role in ESDP?

O coronel afirma que não há cooperação se nenhum dos países centrais (Alemanha, França, Reino Unido, Itália, Espanha) tomar iniciativa. Isto é, os países são os motores da

integração. Ele afirma que a crise nas outras esferas da União Europeia não é condicionante para a menor cooperação em defesa e sim pode até ser um catalisador, pois a crise econômica pode levar a menores orçamentos ainda e também a migratória pode pressionar por mais ajuda e cooperação. A Cooperação Permanente Estruturada (da sigla em inglês PESCO) não é um mecanismo para utilizar em combate, e sim uma dinâmica que prevê o desenvolvimento em grupos de capacidades militares (visando desenvolver as capacidades dos países menores). Cada grupo sempre terá um país líder e está previsto para ser colocado em ação em dezembro de 2017 (mesmo já tendo sido lançado pelo Tratado de Lisboa). Quanto aos grupos de batalha que nunca foram utilizados pela União Europeia mesmo que sempre haja um em prontidão, Koch afirma que eles são um instrumento dos países, especialmente dos menores para poderem captar recursos de seus governos e da União para investirem em defesa.

10) What is the impact on European defence of the "withdrawal/restructuring" of US military personnel from Europe after the Cold War? How is this related to defense cooperation in Europe?
11) What is the impact of the so-called "new threats" (terrorism, civil wars, climate change) on the restructuring of the European armed forces in the post-Cold War period? Did this impact in defence cooperation?
12) How is in practice the cooperation between NATO and ESDP (the trust mechanisms, change of information…)?
13) Is it in practice a kind of division of labor in which NATO gets high-intensity operations and EU the medium- and low-level ones?
14) How does it work when ESDP use NATO command assets through Berlin Plus Arrangements?

Koch argumenta que os países europeus não conseguem garantir a sua defesa sozinhos, por isso há a necessidade de integração. Ademais, devido às mudanças de postura dos Estados Unidos no pós Guerra Fria, não pode se confiar somente nos americanos para essa função. Ademais, a União Europeia tem uma função diferente da OTAN no Sistema Internacional. A OTAN se voltaria para operações mais focadas em defesa e ações militares. A União Europeia teria todo um modelo e projeto de desenvolvimento que traria junto com as suas capacidades militares. Isto é, a União desenvolve uma abordagem integrada para as crises, que é composta pela abordagem compreensiva. Esta última leva a solução militar juntamente com todo um aparato estatal para reconstrução das regiões, como por exemplo, treinamento policial, modelo de desenvolvimento econômico, construção de instituições jurídicas, entre outras. A

União traz assim, uma resposta a longo prazo para as ameaças. A ideia da abordagem integrada é que se traga para os esforços de reconstrução todos os atores envolvidos em todos os níveis (nacional, regional e internacional). A abordagem compreensiva (que desenvolve a ideia de utilizar todas as esferas estatais para a solução das crises) é, portanto, somente uma das partes do projeto da abordagem integrada. O coronel também defende que o Berlin Plus não deve voltar a ser usado pela União Europeia.

14) What is Brexit's impact on ESDP especially for Germany?

O Coronel Koch diz que o Brexit vai retirar o Reino Unido do processo decisório da PSDC e como o Reino fazia com que o desenvolvimento de um quartel operacional permanente para missões militares executivas fosse barrado, agora Alemanha, França, Itália e Espanha vão tentar levar a diante o projeto do Quartel Operacional, que vai estar no nível estratégico. Ademais, após o Brexit, há a necessidade de demonstrar para os demais países que é vantajoso continuar na União Europeia. Isso pois, Koch diz que a União nada mais é do que um projeto de paz e por isso é muito importante que permaneça viva. Nesse sentido, ele também não vê um possível retrocesso na cooperação em defesa resultante da crise nas outras esferas da União Europeia. Koch possui postura mais crítica quanto ao bloco, argumentando que os países que criaram inicialmente o projeto europeu compartilhavam as mesmas visões sobre que modelo queriam para uma Europa: queriam realmente um Estados Unidos da Europa. Mas como foi entrando outros países, os modelos e projetos foram mudando e hoje o maior desafio é esse, encontrar um modelo único.